UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

ESCUELA POLÍTICA Y GOBIERNO

Doctorado en Ciencia Política

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín

"¿Quién conduce las investigaciones criminales? Discrecionalidad policial y delegación selectiva a nivel federal en Argentina. La Policía de Seguridad Aeroportuaria en perspectiva comparada (2005-2019)"

Candidata a Doctora: Lic. Mariana Gutiérrez

Correo electrónico: mariana.gutie@gmail.com

Director/a: Dr. Gabriel Costantino

Lugar y Fecha: San Martín, 20 de julio de 2022

Resumen

La presente tesis tiene como objetivo examinar el rol de policías y operadores judiciales en la dirección de la investigación criminal a nivel federal en Argentina, en diferentes contextos de gobierno. Las hipótesis principales sostienen que, en el marco de la investigación criminal federal, la orientación del accionar policial está limitada por los lineamientos gubernamentales y la interacción con operadores judiciales estratégicos. Además, que la discrecionalidad policial se explica por el ejercicio de un saber hacer fundamental para la investigación de los delitos.

El diseño de investigación se basa en el estudio de casos con intención comparativa, tomando como caso central a la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) y como casos auxiliares a la Policía Federal, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval. El recorte temporal (2005-2019) abarca los primeros quince años de existencia de la PSA, permitiendo analizar tendencias que trascienden los mandatos gubernamentales. El corpus empírico contiene datos estadísticos sobre las causas de investigación en la PSA y cerca de cien entrevistas personales con miembros de esas fuerzas, el Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal, complementados con el examen de normativa, documentos institucionales, otras fuentes secundarias y conversaciones informales con expertos y funcionarios.

Los resultados muestran variaciones en los tipos de delitos investigados por la PSA según su origen y también a lo largo del tiempo, rebatiendo el postulado de que la policía decide cómo conducir las investigaciones. Estas variaciones son coincidentes con la orientación de la política criminal promovida por los distintos gobiernos. La comparación entre fuerzas reveló similitudes en las tareas, competencias y espacios de aprendizaje de la labor investigativa,

aunque se distinguen ciertas características institucionales como el tamaño o la conducción que intervienen en el peso de las instrucciones externas sobre el quehacer investigativo.

La *discrecionalidad policial* encuentra su espacio a partir del saber hacer profesional, que requiere de destrezas tanto técnicas como artesanales. El examen de las redes de trabajo con otros actores del sistema de persecución penal puso al descubierto la construcción de lazos de confianza, dando lugar a una *delegación selectiva* de los jueces y fiscales hacia los agentes policiales, en un doble juego de confianza y control. A su vez, las instrucciones que dan los operadores judiciales están influenciadas por las presiones y demandas provenientes tanto del gobierno como de la opinión pública.

En conjunto, espero que los resultados de este estudio contribuyan a una mejor comprensión de la compleja relación entre política, policía y justicia en el marco de la investigación criminal federal en Argentina.

Agradecimientos

Esta tesis es la culminación de un proceso de muchos años de trabajo y estudio en torno a diferentes temáticas que aborda la ciencia política. Mi interés por hacer un doctorado empezó allá lejos y hace tiempo, y en el camino fui descubriendo nuevos intereses y encontrándome con docentes, colegas, amigos y amigas con quienes compartí y aprendí muchísimo.

Empiezo por los agradecimientos institucionales. En primer lugar, mi reconocimiento y gratitud al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, por haber financiado estos estudios. Segundo, a la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín y al Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, que me proveyeron de sendos lugares de trabajo. Tercero, al Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, donde pude conocer y adentrarme en el mundo de la formación y la labor policial. Gracias también a las autoridades del Ministerio de Seguridad de la Nación y de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.

En segundo lugar, mi agradecimiento es para Ernesto Calvo y Victoria Murillo, que me introdujeron a la cocina de la investigación en ciencia política y me alentaron a anotarme en un programa de doctorado. En especial, a Ernesto, mi primer director, de quien aprendí muchísimo, le doy gracias por la generosidad y calidez que siempre tuvo conmigo. A Miguel De Luca y Marcelo Escolar, les agradezco haberme dado su aval para las presentaciones a becas en CONICET. Y a mi actual director, Gabriel Costantino, sin quien nada de todo lo que presento en este trabajo hubiera sido posible. Gabriel me animó a empezar, continuar y concluir con esta tesis, pasó horas leyendo manuscritos y discutiendo ideas, siempre con un comentario exigente y alentador a la vez. ¡Gracias!

En estos años de aprendizaje me crucé con muchas personas valiosas con quienes pude intercambiar ideas, debatir proyectos y compartir momentos en diferentes ámbitos. A todos y todas les estoy profundamente agradecida. A los integrantes de los equipos de investigación conjuntos, que dieron génesis a las preguntas que se abordan en este trabajo. En la PSA, Hernán Legnani, Leandro Pauloni, Jimena Henriques, Eduardo Ravenna y Federico Gulik. En el MinSeg y las otras fuerzas, Hernán Flom, Gonzalo García, Elea Maglia, Fernanda Page, Laura Glanc, Marcela Muratori, Fernanda Armagno y Germán Silva. También, agradezco a Javier Parysow, Laura Saldivia, Titi Isoardi, Andrés Escudero y Leslie MacColman. Gracias a cada uno/a de ustedes por compartir sus saberes, aportar su punto de vista crítico y empujarme a pensar, repensar y refinar las ideas y argumentos. Este trabajo se enriqueció, además, con el intercambio con mis compañeras y docentes del taller de investigación guiada, así como con las devoluciones que recibí en distintos congresos; todas me hicieron reflexionar, revisar, reescribir y avanzar. Un agradecimiento especial a los y las policías aeroportuarios, integrantes de las otras fuerzas, del Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal, por compartir sus historias, ideas y experiencias. A mis compañeros de la UNSAM, Lucas Christel, Patricio Besana, Alejandro Sehtman, Carlos Varetto, Juan Negri, Lucas González y Augusto Abdulhadi, con quienes me fui cruzando en distintas etapas del camino. A Ricardo Gutiérrez y Jacqui Behrend les agradezco el haberme dado el empujón final para que concretara la tan dilatada entrega.

Por último, es imposible evitar los agradecimientos a la familia, amigas y amigos. Tal vez no leyeron esta tesis, pero definitivamente contribuyeron de alguna manera a que fuera posible. A mi mamá, papá, Fer, Santi, Jose, Nelly, Tomi, que están siempre y me bancan en todas. A Marisa, Ana Ailin y Pablo, que se sienten cerca a pesar de la distancia; a Ricardo y Ana, que

me alentaron desde el inicio del camino. A Chinty, Flor, Lara, Sol, Nano, Vero, Bet, Pau, Vane, amigas y amigos que a esta altura ya son también mi familia.

A Andrés, que se ocupó de casi todas las cenas mientras terminaba de escribir, y además me leyó, escuchó, alentó y contuvo, sobre todo en los últimos meses.

Y, como no podía ser de otra manera, *esta tesis está dedicada a Isa*.

Índice

Resumen i

Agradecimientos iii

Listado de tablas, figuras y gráficos x

Siglas y acrónimos xii

Introducción 1

1. Planteo del problema y principales conjeturas 2

2. La organización de la tesis 8

Capítulo 1 17

1. Abordajes teóricos de la investigación criminal de delitos: un repaso por los antecedentes y propuesta conceptual 17

1.1. La investigación criminal como componente de la labor policial 19

1.2. El enfoque de la delegación y el autogobierno policial 20

1.3. El comportamiento estratégico de los funcionarios judiciales 27

1.4. Las agendas gubernamentales y las políticas de seguridad 31

1.5. La perspectiva del saber técnico profesional 35

1.6. La mirada de la supervisión y el control de burocracias estatales 40

1.7. Síntesis y propuesta teórica 42

Capítulo 2 49

2. Decisiones metodológicas 49

2.1. Diseño del estudio y selección de los casos 49

2.2. Hipótesis, operacionalización de las variables y dimensiones analizadas 53

2.3. Técnicas de recolección y análisis de la evidencia empírica 63

Capítulo 3 74

3. El sistema de investigación criminal a nivel federal en Argentina 74

3.1. La organización del sistema de justicia federal 75

3.1.1. La determinación de la competencia federal 75

3.1.2. La organización de la justicia federal 78

3.1.3. La justicia penal federal y la conducción de la investigación criminal 81

3.1.4. El Ministerio Público Fiscal y el redireccionamiento de la política criminal a nivel federal 84

3.2. La estructura del poder ejecutivo para la conducción de la investigación criminal federal 87

3.2.1. El rol del Ministerio de Justicia en la designación de jueces y fiscales 87

3.2.2. La estructura del Ministerio de Seguridad y sus cambios a través de los años 89

3.3. El papel del poder ejecutivo para la construcción de agendas y el control político de las fuerzas policiales y de seguridad 94

3.4. Las fuerzas policiales y de seguridad federales 102

3.4.1. Policía de Seguridad Aeroportuaria 103

3.4.2. Policía Federal Argentina 105

3.4.3. Gendarmería Nacional Argentina 108

3.4.4. Prefectura Naval Argentina 110

Capítulo 4 114

4. La organización de la investigación criminal en la PSA 114

4.1. Breves notas sobre el origen y creación de la PSA..... 114

4.2. Misión y estructura organizativa de la PSA..... 116

4.3. Las carreras profesionales del personal policial de la PSA 124

4.4. El sistema de formación y capacitación en la PSA..... 127

4.5. La organización de la investigación criminal en la PSA 131

Capítulo 5 136

5. Las dinámicas de la investigación criminal: el caso de la PSA..... 136

5.1. La orientación de la investigación criminal en la PSA..... 136

5.2. Las redes de trabajo con jueces y fiscales: confianza, demandas y presiones..... 143

5.3. La labor de investigación criminal en la PSA: el saber hacer del investigador..... 150

5.3.1. Los recursos para la investigación criminal en la PSA..... 156

5.3.2. La evaluación de resultados y los impactos de la investigación penal 159

5.4. El espacio y el contenido de la discrecionalidad policial en la investigación criminal 162

Capítulo 6 165

6. Semblanzas con el resto de las fuerzas de seguridad federales en Argentina..... 165

6.1. La organización de la investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad federales..... 165

6.1.1. Carrera profesional del personal de las fuerzas policiales y de seguridad federales .. 170

6.1.2. Los sistemas formales de capacitación y formación policial..... 172

6.2. La orientación de la investigación criminal en las fuerzas federales 175

6.3. El saber hacer policial: la labor de investigación criminal en las fuerzas federales ... 178

6.3.1. Las tareas investigativas 179

6.3.2. Las competencias para la investigación criminal y el saber hacer profesional 183

6.3.3. Los espacios de aprendizaje para la labor de investigación criminal 185

6.3.4. Los recursos para la investigación criminal en las fuerzas federales 186

6.3.5. La evaluación de los resultados de la investigación penal 188

6.4. Las relaciones con otros actores del sistema de persecución penal 194

6.4.1. Las redes de trabajo vinculadas a la investigación criminal 194

6.4.2. Intereses, presiones y decisiones en la conducción de la investigación criminal 199

6.5. Discrecionalidad policial y delegación selectiva en las fuerzas policiales y de seguridad federales 203

Conclusiones 207

Referencias 220

Anexos 243

Anexo I. Listado de entrevistados 243

Anexo II. Grados jerárquicos de las fuerzas policiales y de seguridad federales 246

Anexo III. Distribución territorial de las delegaciones de las fuerzas policiales y de seguridad federales 247

Listado de tablas, figuras y gráficos

Tabla 1. Enfoques teóricos sobre la conducción de la investigación criminal 44

Tabla 2. Criterios de codificación de los tipos de delitos investigados 57

Tabla 3. Niveles y dimensiones de análisis 63

Tabla 4. Relevamiento de datos 68

Tabla 5. Marco de muestreo para el personal de las fuerzas policiales y de seguridad federales 70

Tabla 6. La orientación de la investigación criminal federal en Argentina (2003-2019) 101

Tabla 7. Caracterización comparativa de las fuerzas policiales y de seguridad federales 113

Tabla 8. Cuadros y grados jerárquicos en la PSA 126

Tabla 9. La investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad federales 206

Figura 1. Un modelo analítico para la investigación criminal 47

Figura 3. Esquema de actores del sistema de investigación criminal nacional 74

Figura 4. Mapa de jurisdicciones de la justicia federal argentina 79

Figura 5. Organigrama del sistema judicial federal 80

Figura 6. Recorrido de una causa penal 81

Figura 7. Organigrama del Ministerio Público Fiscal 86

Figura 8. Organigrama del Poder Ejecutivo Nacional abocado a la persecución penal 89

Figura 9. Línea de tiempo de presidentes y ministros con competencia en la seguridad interior en Argentina (1989-2022) 93

Figura 10. Estructura organizativa de la PSA 104

Figura 11. Estructura organizativa de la PFA 107

Figura 12. Estructura organizativa de la GNA 109

Figura 13. Estructura organizativa de la PNA 111
Figura 14. Estructura operacional de la PSA 118
Figura 15. Despliegue operacional de la PSA 120
Figura 16. Circuito de la investigación policial y penal en la PSA 132
Figura 17. Ciclo de policiamiento integrado en la PSA 134
Figura 18. Estructura operacional de la PFA 166
Figura 19. Estructura operacional de la GNA 168
Figura 20. Estructura operacional de la PNA 169

Gráfico 1. Pertenencia institucional de los entrevistados 72
Gráfico 2. Distribución geográfica de los entrevistados 72
Gráfico 3. Delitos investigados por la PSA (2006-2019) 137
Gráfico 4. Evolución anual de delitos investigados en la PSA (2006-2019) 138
Gráfico 5. Distribución de las investigaciones por región en la PSA (2006-2019) 139
Gráfico 6. Origen de las investigaciones, consolidado y por región en la PSA (2006-2016) 140
Gráfico 7. Origen de las investigaciones por tipo de delito en la PSA (2006-2016) 141
Gráfico 8. Delitos investigados, por origen interno y externo en la PSA (2006-2016) 142
Gráfico 9. Proporción de investigaciones por tipo de delito en la PSA (2006-2019) 146
Gráfico 10. Delitos investigados por la PFA (2019) 176

Siglas y acrónimos

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ARF	Agencia Regional Federal
CEAC	Centro de Análisis, Comando y Control
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CN	Constitución Nacional
CPN	Código Penal de la Nación
CPPF	Código Procesal Penal Federal
CPPN	Código Procesal Penal de la Nación
CPPP	Código Procesal Penal Provincial
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
DGSAC	Dirección General de Seguridad Aeroportuaria Compleja
DGSAP	Dirección General de Seguridad Aeroportuaria Preventiva
DDHH	Derechos Humanos
DICA	Departamento de Inteligencia Criminal Aeroportuaria
DLPA	Departamento de Logística Policial Aeroportuaria
DOPA	Departamento de Operaciones Policiales Aeroportuarias
DRICA	División Regional de Inteligencia Criminal Aeroportuaria
DRLPA	División Regional de Logística Policial Aeroportuaria
DROPA	División Regional de Operaciones Policiales Aeroportuarias
GNA	Gendarmería Nacional Argentina
IFOR	Institutos de Formación de la Prefectura Naval Argentina
ISSA	Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria
IUGNA	Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional Argentina

IUPFA	Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina
IUSM	Instituto Universitario de Seguridad Marítima
MJSDH	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
MPF	Ministerio Público Fiscal
PFA	Policía Federal Argentina
PNA	Prefectura Naval Argentina
PROCELAC	Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos
PROCUNAR	Procuraduría de Narcocriminalidad
PRONACAP	Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad
PROTEX	Procuraduría de Trata y Explotación de Personas
PSA	Policía de Seguridad Aeroportuaria
RENAPER	Registro Nacional de las Personas
UFI AMIA	Unidad Fiscal para la Investigación de la Causa AMIA
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UOA	Unidad Operacional Antiterrorista y de Control de Actividades que atenten contra los Poderes Públicos y el Orden Constitucional
UOCNyDC	Unidad Operacional de Control del Narcotráfico y Delitos Complejos
UOESA	Unidad de Operaciones Especiales de Seguridad Aeroportuaria
UOSC	Unidad Operacional de Seguridad Compleja
UOSP	Unidad Operacional de Seguridad Preventiva
URSA	Unidad Regional de Seguridad Aeroportuaria

Introducción

La pregunta que dio origen a esta tesis - *¿cómo se explica la orientación de la investigación criminal de delitos federales en Argentina?* - surgió del intercambio, en el marco de acciones de formación y capacitación, con diversos miembros de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Estas acciones se enmarcaron en mi rol como responsable de la Secretaría de Investigación del Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria. Incluyeron la elaboración de una propuesta de especialización vinculada a la investigación compleja en esta fuerza, por un lado, y la generación de diagnósticos para el diseño de dispositivos de capacitación en materia de investigación criminal, por el otro. En las conversaciones con personal tanto policial como civil, y también a partir de la observación de ciertos datos y estadísticas internas, aparecieron algunos delitos que llamaron mi atención: al robo, hurto y persecución del narcotráfico en el ámbito aeroportuario, previsibles por la labor preventiva en esa jurisdicción, se sumaron otros como los crímenes de lesa humanidad, que nada tenían que ver con el accionar ni la jurisdicción exclusiva de esta fuerza.

En particular, esto último chocaba con una visión predominante en la literatura local acerca de la delegación política y el autogobierno policial (referenciada en autores como Sain 2002, 2008, o Arslanián, 2008, 2011). Si la orientación de la investigación criminal estaba autodeterminada por las agencias policiales (quienes elegirían perseguir los delitos menores, más "sencillos" y con mayor potencial para incrementar las estadísticas y, de esa manera, exhibir mejores resultados), los delitos de lesa humanidad deberían haber estado por fuera del radar. Más aún, supe que una buena parte de las causas llevadas adelante por esta policía no se originaban en el ámbito aeroportuario (por acciones de control preventivo o denuncias en

sede), si no que llegaban "desde afuera", a través de oficios requeridos por la judicatura actuante. Indagando en mayor profundidad, encontré que los tipos de delitos investigados por la PSA fluctuaban en el tiempo, sin que ello correspondiera –en principio- a variaciones en las actividades delictivas que daban origen a dichas pesquisas[1]. Esto brindaba elementos adicionales para poner a prueba la idea de que la policía podía, de manera autónoma e inconsulta, determinar qué tipos de delitos perseguir y cuáles dejar a un costado. Estas primeras perplejidades despertaron mi interés y dieron surgimiento a las inquietudes que dan inicio a esta tesis.

1. Planteo del problema y principales conjeturas

La *investigación criminal* se define comúnmente como el proceso por el cual se busca descubrir al/os autor/es de un delito mediante la reunión de hechos (o pruebas), si bien también puede suponer la determinación, ante todo, de si se ha cometido o no un delito (UNODC 2010, 1). Esta recolección de evidencia y búsqueda del/os autor/es de un determinado crimen suele estar en manos de las agencias policiales, y conducida por un funcionario del sistema judicial, ya sea un fiscal o un juez de instrucción[2]. Por tanto, los

[1] Uno de los argumentos esgrimidos para entender las variaciones en las tasas de delitos señala que estas responden a cambios ocurridos en las modalidades delictivas. Aplicando esta lógica al ámbito de la investigación criminal, si aumentaran, por ejemplo, las pesquisas por trata de personas, ello estaría asociado a un incremento del delito de trata. No obstante, para el caso de los delitos investigados por la PSA, las causas sobre crímenes de lesa humanidad (correspondientes al terrorismo de Estado ocurrido durante la última dictadura militar) experimentaron un fuerte incremento entre 2011 y 2015, disminuyendo desde 2016, lo cual claramente no podría asociarse a una fluctuación en la actividad criminal de este tipo de delitos durante el período. Al mismo tiempo, las causas tipificadas como narcotráfico –que venían mermando en los años previos- presentaron un incremento cercano al 85% en 2016 respecto del año anterior, para lo cual tampoco parece plausible la explicación basada en las variaciones en la actividad criminal.

[2] Podemos identificar dos enfoques básicos de la gestión de la investigación criminal. En la tradición de derecho romano, el encargado de la investigación es un fiscal o un funcionario judicial, por ejemplo, un juez de instrucción. En estos casos, los investigadores trabajan bajo la dirección del fiscal o del juez de instrucción y, en realidad, puede incluso existir un organismo especial encargado del cumplimiento de la ley denominado "policía judicial". El segundo enfoque, en la tradición de *common law*, las investigaciones las lleva a cabo la policía de manera más o menos independiente de los fiscales hasta que el caso, y el sospechoso acusado, pasan a manos de

sistemas de persecución penal[3] implican un conjunto de relaciones institucionales que varía según el diagrama burocrático estatal de cada país. En Argentina, por ejemplo, el sistema de investigación criminal pone en juego distintos actores pertenecientes especialmente a la rama judicial (jueces, fiscales y sus colaboradores) y a la rama ejecutiva del Estado argentino (policías y demás auxiliares de justicia).

Desde el retorno de la democracia en América Latina, los especialistas han discutido cómo mejorar las burocracias estatales, entre ellas, los sistemas de investigación criminal, para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía (Schedler, Diamond y Plattner 1999, Méndez, O'Donnell y Pinheiro 2002, Maravall y Przeworski 2003, Peruzzotti y Smulovitz 2006). En las últimas décadas, organismos nacionales e internacionales abocados al análisis de los sistemas de investigación criminal han resaltado la necesidad de promover estrategias investigativas proactivas[4] del delito complejo y el crimen organizado[5]. La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) ha enfatizado la necesidad de mayores niveles de cooperación, proactividad, eficacia e imparcialidad en las agencias del Estado encargadas de la investigación criminal del delito

---

la fiscalía ante los tribunales (UNODC 2010, 1).

[3] En líneas generales, podemos describir dos modelos de sistemas procesales penales: inquisitivo (o inquisitorio) y acusatorio. En el sistema inquisitivo el proceso se lleva delante de forma escrita, con un juez de instrucción a cargo del impulso procesal que tiene la múltiple tarea de investigar, acusar y decidir. El modelo acusatorio se desarrolla de forma oral, con base en el principio de contradicción e inmediación judicial. Aquí la investigación es conducida por un fiscal, mientras que las decisiones y autorizaciones que se deban tomar durante el proceso están a cargo de un juez de garantías (Díaz Pucheta 2017). Un tercer modelo, mixto, combina elementos de los anteriores. En primer lugar, se realizan las investigaciones que dan lugar al documento escrito, al expediente. Luego, toda la información plasmada en ese documento, jerarquizada en pruebas, se confronta en un juicio oral con las versiones del acusado, los testigos, el fiscal y el defensor. De ese proceso oral, que toma como base el proceso escrito, resulta la sentencia que emiten los jueces (Renoldi 2005).

[4] La investigación puede ser reactiva, aplicada a delitos que ya se han perpetrado, o proactiva, encaminada a evitar cierta actividad delictiva planeada para el futuro (UNODC 2010, 1).

[5] Si bien no existe una definición unívoca del *delito complejo*, el término suele referir a un tipo de delito que no se puede prevenir, investigar y conjurar por los medios convencionales, que es cometido por grupos criminales organizados y genera un grave daño social. Por *grupo delictivo organizado* se entiende "un grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo de la Convención [de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material" (UNODC 2004, 5). En Argentina, los delitos complejos remiten al nivel federal de la justicia nacional.

complejo y organizado (UNODC 2004, 2010). En América Latina, prestigiosas organizaciones como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) o el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) coinciden en demandar que la investigación criminal se oriente hacia la identificación, investigación y penalización de los delitos socialmente relevantes, atacando a los eslabones más altos de las organizaciones criminales (CELS 2004a, CEJA 2005, 2007).

En Argentina, un sector importante de los especialistas y de la opinión pública considera que la discrecionalidad de la policía afecta negativamente las investigaciones criminales. Por ejemplo, expertos en el funcionamiento de la rama penal del sistema judicial y de la organización y las prácticas policiales han argumentado que la conducción de la investigación criminal es delegada por el gobierno y los jueces en manos de la policía, quien investiga por su cuenta, direccionando las pesquisas hacia fines particulares y muchas veces ilegales (Arslanián 2011, CELS 2015, Dewey 2015, Sain 2015, Rodriguez Alzueta 2018).

Otra parte de la literatura, sin embargo, problematiza la idea de la autonomía o discrecionalidad policial desde un punto de vista alternativo, asociándola a un saber hacer en la labor policial (Marenin 2007, Monjardet 2010, Brodeur 2011, Bronnit y Stenning 2011, Gutiérrez y Costantino 2020) y/o a criterios coincidentes con demandas provenientes de las instituciones judiciales, la sociedad civil e inclusive los medios de comunicación (Renoldi 2010, Bianciotto 2013). En esta línea, especialistas en política judicial han argumentado que los jueces son actores estratégicos que afectan la dirección de la investigación criminal (Epstein y Knight 1998, Helmke 2002, Helmke y Sanders 2006). En nuestro país, a pesar de la cantidad de estudios existentes sobre políticas de seguridad y prácticas policiales[6], la

[6] Entre otros, podemos nombrar: la formación policial, la profesión policial, las reformas policiales, el vínculo policial con los mercados ilegales. Estados del arte actualizados sobre estos objetos de estudio pueden encontrarse en Frederic et al. (2013), Lorenz (2018), Escudero (2017), González et al. (2017).

literatura experta ha abordado en menor medida la relación entre funcionarios policiales y del sistema judicial como actores estratégicos en el direccionamiento de la investigación criminal a nivel federal[7].

La presente tesis tiene como objetivo examinar el rol de policías y operadores judiciales[8] en la dirección de la investigación criminal a nivel federal en Argentina, en diferentes contextos de gobierno. Para ello, propongo un diseño de investigación basado en el estudio de casos con intención comparativa (Gerring y Cojocaru 2016). Preguntas orientadoras de este trabajo son: ¿En qué medida los policías son libres en la elección de qué investigar y cómo investigarlo? ¿Qué rol juegan las acciones del gobierno y los requerimientos de los operadores judiciales en el direccionamiento de su trabajo? ¿Con qué recursos cuentan para realizar las investigaciones? ¿Qué intereses, saberes y destrezas ponen en juego a la hora de participar en las investigaciones? ¿Cómo se evalúa la eficacia en materia de investigación criminal? El diseño de investigación combinó técnicas cuantitativas y cualitativas en la recolección y análisis de la información, recurriendo a una variedad de fuentes, con el fin de evitar sesgos en la selección y el análisis de los datos (Epstein y King 2002).

La Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) es una de las cuatro fuerzas protagonistas, como auxiliares de justicia, de la investigación criminal a nivel federal. Si bien se trata de cuerpos policiales diferentes, el estudio en profundidad de la labor del agrupamiento investigativo de la PSA y las redes de trabajo con los operadores del sistema judicial contribuye a comprender el desarrollo de la investigación criminal en otras fuerzas de seguridad. Adicionalmente analizaré a la Prefectura Naval Argentina (PNA), a la Gendarmería Nacional Argentina

[7] Los trabajos que han estudiado la temática en nuestro país han sido principalmente de corte jurídico (Binder 2002, Arslanián 2011) o etnográfico (Renoldi 2005, 2010, Bianciotto 2013).

[8] A lo largo de la tesis, utilizaré el término operadores judiciales para referirme de manera general al personal del sistema de justicia, incluyendo jueces, fiscales, secretarios, prosecretarios y demás personal de la administración de justicia.

(GNA) y la Policía Federal Argentina (PFA) como casos periféricos o auxiliares (Gerring 2007, 20-22), a fin de testear la validez externa de las hipótesis presentadas (Soifer 2021, 11).

La hipótesis central de la tesis remite a que la orientación del accionar policial -*cuánto, qué* y *cómo* investiga- está limitada por los lineamientos que emanan del gobierno y de la interacción con operadores judiciales estratégicos. Los funcionarios gubernamentales, los jueces y los fiscales no son actores totalmente pasivos en la dirección de la investigación criminal, sino más bien estratégicos (Helmke 2002, Helmke y Sanders 2006, Gutiérrez y Costantino 2020). Sus decisiones están fundadas en intereses y preferencias, y tomadas a partir de la evaluación contextual y de las agendas gubernamentales que propone el ejecutivo; todo lo cual tiene implicancias en la dirección de las investigaciones criminales llevadas adelante por las policías.

Una segunda hipótesis conjetura que la discrecionalidad policial en la investigación criminal se explica por el ejercicio de un saber hacer fundamental para la investigación de los delitos. Son los agentes policiales quienes están en el terreno, cumpliendo una función y realizando un despliegue que los funcionarios de justicia no hacen ni pueden hacer (Monjardet 2010, Bronnit y Stenning 2011). Indagando en este saber hacer profesional, considero elementos vinculados al modelo técnico (la relevancia del conocimiento de los códigos y procedimientos, el lenguaje y el protocolo judicial) y el modelo artesanal (la importancia de la experiencia, del trabajo en terreno, de la cualidad personal) (Monjardet 2010, Gutiérrez y Costantino 2020). Espero encontrar que esta combinación de elementos técnicos y artesanales en el saber profesional sea transversal a la labor de los agrupamientos investigativos de las fuerzas, vinculándose a la capacidad de improvisación y la creatividad para pensar soluciones a problemas complejos, junto con la habilidad para pasar desapercibidos o estar de incógnito; diferenciándose de la presencia policial uniformada de quienes realizan tareas de prevención.

De manera adicional, conjeturo que las características institucionales de cada fuerza federal, en particular su estructura de conducción y sus dimensiones, son un factor interviniente en el peso que tienen las instrucciones gubernamentales sobre qué, cuánto y cómo investigan sus integrantes.

El problema tratado en esta investigación tiene relevancia tanto académica como social (Epstein y King 2002). Es relevante en términos disciplinares, en tanto indaga en un tema poco estudiado desde la ciencia política en Argentina, propiciando una mejor comprensión acerca de la relación entre política, policía y justicia en este país. La tesis propone un abordaje teórico que valora el saber profesional de la institución policial, pero que integra otros enfoques sobre la conducción política de la policía, la política judicial, las agendas gubernamentales y los esquemas de control y supervisión de las burocracias. El marco teórico propuesto logra articular de manera superadora estos enfoques variados, mostrando las limitaciones y alcances de cada uno de ellos para la comprensión de la dirección de la investigación criminal y el espacio para la discrecionalidad policial.

Además, en cuanto a la relevancia social, los resultados de la presente tesis servirán para pensar los alcances y límites del accionar de operadores judiciales y policías en la investigación criminal a nivel federal en el contexto de diferentes directivas gubernamentales. Asimismo, constituirán un insumo útil para generar un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades que tiene el sistema de investigación criminal de los delitos federales en Argentina. En este sentido, uno de los principales aportes prácticos de este trabajo será su contribución para pensar reformas en el sistema de investigación criminal en nuestro país, como las que actualmente se están llevando adelante en la justicia federal y en las fuerzas policiales y de seguridad federales.

2. La organización de la tesis

La estructura de la tesis se organiza de la siguiente manera. El capítulo 1, "Abordajes teóricos de la investigación criminal de delitos: un repaso por los antecedentes y propuesta conceptual", examina críticamente los aportes de las principales perspectivas teóricas que abordan la problemática de la investigación criminal, para luego subrayar las nociones y relaciones conceptuales que han inspirado a las hipótesis de este trabajo. En este sentido, se muestra que a la hora de estudiar los elementos que ayudan a explicar la dirección de las investigaciones criminales, los estudios expertos no suelen incorporar a todos los actores relevantes en la persecución penal del crimen organizado. A la vez, enfatizan el papel negativo de la discrecionalidad de las agencias policiales en el desarrollo de las investigaciones frente a otros factores explicativos importantes, tales como las características institucionales, los recursos, o la influencia de actores políticos y judiciales. Se desarrollan las perspectivas mencionadas más arriba: las críticas de la delegación política y el autogobierno policial (Sain 2002, 2008, Galeano 2005, Arslanián 2008) y la que teoriza sobre el accionar estratégico de los funcionarios judiciales (Helmke 2002, Helmke y Sanders 2005). Se les suma la mirada de la supervisión y el control de burocracias estatales para pensar el vínculo entre operadores judiciales y agentes policiales en la investigación criminal, según patrones más o menos centralizados (McCubbins y Schwartz 1984).

El marco teórico de esta tesis recupera el trabajo de expertos que asocian a la discrecionalidad policial con un saber hacer profesional (Marenin 2007, Monjardet 2010, Brodeur 2011, Bronnit y Stenning 2011), influenciado a la vez por demandas provenientes del gobierno, las instituciones judiciales e inclusive los medios de comunicación (Helmke 2002, Helmke y Sanders 2006, Renoldi 2010, Bianciotto 2013, Gutiérrez y Costantino 2020). Esta reconstrucción del saber hacer profesional se asocia con la recomendación de Frederic (2008)

de evitar soslayar rápidamente los saberes prácticos que han generado las fuerzas durante décadas, por ejemplo, sobre la comprensión adecuada de la delincuencia y la ilegalidad. También, con los estudios sobre formación y capacitación policial que se han focalizado en la generación de competencias profesionales para el desarrollo de las investigaciones criminales (Glomseth y Gottschalk 2009, Monjardet 2010, Brodeur 2011, Costantino, Gutiérrez y Page 2021).

El capítulo 2, "Decisiones metodológicas", explica que el diseño de investigación elegido es el estudio de caso con intención comparativa. Es un estudio de caso en el sentido de un recorte en el tiempo y en el espacio de actores, relaciones e instituciones sociales del cual se intenta recuperar su particularidad en el marco de su complejidad (Marradi, Archenti y Piovani 2007). El interés comparativo resulta de que la experiencia singular de las redes de trabajo de los investigadores de la PSA con operadores judiciales de la nación posibilita iluminar las dinámicas de la investigación criminal a nivel federal en general. Por tanto, a este caso central se añaden como casos auxiliares las otras fuerzas policiales y de seguridad que actúan en la investigación de delitos federales en este nivel. Cada una de estas fuerzas tiene organizaciones e idiosincrasias propias, por lo que contrastar los hallazgos de la PSA con las realidades de sus fuerzas pares permitirá aumentar la validez externa de los mismos.

Este estudio de caso implicó seis dimensiones de análisis principales: 1) la estructura del sistema de investigación criminal a nivel federal en Argentina, 2) las agendas gubernamentales de seguridad, 3) la organización de la investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad, 4) la orientación de la investigación criminal, 5) la labor de investigación criminal efectuada por las fuerzas policiales y de seguridad, y 6) las redes de trabajo entre los actores del sistema de investigación criminal. El recorte temporal (2005-2019) cubre los primeros quince años de existencia de la PSA y permite analizar tendencias

que trascienden los mandatos gubernamentales. El corpus empírico de la investigación está compuesto por datos estadísticos vinculados a las causas de investigación llevadas adelante por la PSA, testimonios relevados a través de entrevistas personales, análisis de normativa y documentos institucionales, fuentes secundarias, notas de campo sobre conversaciones informales, participación en reuniones de trabajo y actividades de divulgación.

El capítulo 3, "El sistema de investigación criminal a nivel federal en Argentina", analiza y describe la organización constitucional y burocrática del sistema de investigación criminal del Estado argentino, la cual está determinada en gran medida por la estructura republicana y federal del país. El sistema comprende al Poder Legislativo nacional, en la medida que establece los códigos y leyes complementarias. Empero, los actores principales a considerar para comprender la estructura y el funcionamiento de dicho sistema abarcan al Poder Judicial y Ejecutivo del Estado nacional, en tanto los funcionarios de sus burocracias son decisores clave en el proceso de investigación criminal en el nivel federal.

Este capítulo muestra cómo el régimen federal da lugar a la existencia de un doble orden judicial en Argentina, constituido por el Poder Judicial de la Nación y los Poderes Judiciales de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Explica también los criterios a partir de los cuales se puede delimitar la investigación criminal a nivel federal y a nivel ordinario. El capítulo se detiene en la organización de la justicia federal y en los cambios acontecidos durante el período de estudio en el sistema de investigación penal. Finalmente, se enfoca en la rama ejecutiva de la investigación criminal federal, desarrollando la definición de las agendas gubernamentales para el período estudiado y el rol de auxiliares de justicia de las fuerzas policiales y de seguridad federales.

El capítulo 4, titulado "La organización de la investigación criminal en la PSA", se focaliza en el análisis de la estructura normativa y la organización interna de la Policía de Seguridad

Aeroportuaria, especialmente en lo que respecta al desarrollo de la función de investigación criminal. Se examinan los componentes de la estructura orgánica funcional de la institución, los agrupamientos preventivo y complejo y las carreras profesionales posibles para la oficialidad. También se analiza el sistema de formación y capacitación de la PSA junto con el lugar dedicado a la generación de competencias para la realización de investigaciones criminales.

Se destaca el establecimiento de un sistema de conducción policial diseñado para que la dirección superior y la administración general de la institución sean ejercidas por funcionarios civiles especializados en gestión de la seguridad, mientras que el personal policial está abocado al desarrollo de tareas policiales de tipo operativas y de apoyo logístico. Otra implicancia de este modelo organizativo novedoso es la ausencia de un doble cuadro policial y de la distinción clásica entre oficiales y suboficiales. El componente policial se estructura en dos agrupamientos policiales principales, uno de ellos especializado en la investigación criminal compleja, que trabaja articuladamente con el agrupamiento de seguridad preventiva y con la inteligencia policial, a fin de ir más allá de los enfoques reactivos frente a los delitos, buscando patrones y anticipando la progresión de las actividades delictivas.

El capítulo 5 de la tesis, titulado “Las dinámicas de la investigación criminal: el caso de la PSA”, analiza los delitos investigados por esta fuerza y presenta una descripción densa de las prácticas asociadas a la persecución de estos delitos. Respecto de lo primero, examina las variaciones en los tipos de delitos investigados en la fuerza entre 2006 y 2019 y profundiza en el origen de dichas investigaciones. Para lo segundo, recupera los hallazgos extraídos de los más de cincuenta testimonios recogidos a lo largo de cuatro años de trabajo. Con esta información, se detallan las tareas investigativas, las competencias necesarias y los espacios de aprendizaje del oficio de investigador.

El capítulo muestra el espacio y el contenido de la discrecionalidad policial en la conducción de la investigación criminal, que se diferencia de la perspectiva delegacionista aplicada a la investigación criminal, a la vez que muestra que operadores judiciales y policías se comportan de manera estratégica. En primer lugar, porque la mayor parte del trabajo de investigación que realiza esta fuerza viene originada por un mandato judicial externo, sin que mediara un accionar preventivo propio. Segundo, porque estos actores toman en cuenta las agendas fijadas por el ejecutivo, al tiempo que se ven afectados por la influencia de sectores de la prensa y la opinión pública. Luego, el capítulo se detiene en el saber hacer de los investigadores de la fuerza, tomando distancia de lo que argumentan los trabajos con una perspectiva excesivamente crítica de la labor policial. Para ello, desarrolla los recursos y competencias profesionales que se ponen en juego en la persecución penal y limitan sus resultados. Por último, examino cómo los actores involucrados en la investigación criminal evalúan las consecuencias de su trabajo en la prevención, conjuración y penalización de distintos delitos.

En el capítulo 6, "Semblanzas con el resto de las fuerzas de seguridad federales en Argentina", examino los aspectos relevantes de las tres fuerzas comparables con la PSA: Policía Federal, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval. En lo referido a la orientación de la investigación criminal, la indagación comparativa sugiere (con niveles de evidencia más limitados que se explicitan en los capítulos 2 y 6) que la PSA es la fuerza federal más permeable a los direccionamientos de las investigaciones criminales provenientes del gobierno y de la justicia federal. Esto se manifiesta tanto en las percepciones recolectadas, como en la información recabada sobre qué se investiga y la proporción de causas que provienen directamente de los operadores judiciales. Asimismo, la comparación indica que es en la PSA donde el agrupamiento investigativo, abocado a la tarea de la pesquisa policial,

tiene un lugar y una valoración más importante dentro de la estructura orgánica. Esto se pone de manifiesto tanto en la normativa como en los testimonios.

Respecto al punto de la discrecionalidad policial en la investigación criminal como un saber hacer profesional, existe un acuerdo en las percepciones de los operadores judiciales y policiales sobre las competencias policiales requeridas. Los hallazgos muestran que los saberes y destrezas necesarias para el desarrollo de la persecución penal son similares en los distintos organismos y trascienden las diferencias organizacionales. También es común el señalamiento de que el modelo tradicional/castrense típico de la formación básica de oficiales y agentes no es suficiente para la generación de estas competencias, las cuales se aprenden en las dependencias y operativos de los agrupamientos investigativos. En los últimos años del período de análisis, la oferta formadora y capacitadora en investigación criminal con modalidades y dinámicas más innovadoras ha aumentado, aunque no llega a satisfacer las demandas y expectativas de los investigadores policiales.

Por otra parte, los testimonios de los operadores judiciales revelan un doble juego de confianza y control en su relación con los investigadores policiales, configurando lo que denomino la delegación *selectiva* en la investigación criminal. Esta delegación selectiva deja un margen de maniobra en la conducción de la persecución penal para el accionar policial, en base a relaciones de confianza construidas en el tiempo y manteniendo ciertos mecanismos de supervisión sobre la labor de los policías. Las instrucciones emitidas por los magistrados judiciales están influidas, además, por las demandas y presiones del gobierno y los medios de comunicación.

Finalmente, en el capítulo “Conclusiones”, me detengo en la reflexión sobre las principales contribuciones teóricas, metodológicas y prácticas de esta tesis. Respecto al aporte teórico, considero que mi tesis muestra los límites de las teorías delegativas en el direccionamiento y

supervisión de las tareas policiales en investigación criminal. Examino el rol y la influencia del gobierno y de la justicia federal en la organización de la investigación en las fuerzas, y luego el peso que tienen en qué, cuánto y cómo se investiga. También propongo una manera de concebir a la discrecionalidad policial que se aleja de cierta parte de la literatura especializada, y que enfatiza en las competencias profesionales aprendidas en el trabajo coordinado entre policías, jueces y fiscales. Finalmente resalto las diferencias muchas veces soslayadas por la literatura sobre las competencias requeridas para la investigación criminal y para las tareas preventivas, y los modos de adquirirlas.

Adicionalmente, se destaca el modelo analítico utilizado para explicar la investigación criminal, que rescata la perspectiva interrelacional que utiliza Della Porta (1999) en su análisis de los movimientos sociales. En conjunto, considero que los resultados de este estudio contribuirán a una mejor comprensión acerca de la compleja relación entre política, policía y justicia en el marco de la investigación criminal federal en Argentina.

El principal aporte metodológico refiere al estudio de caso aplicado a las redes de trabajo para comprender las dinámicas de la investigación criminal a nivel federal, dando cuenta de que no basta enfocarse en una burocracia para comprender y explicar qué investigan, cómo lo hacen y por qué persiguen esos delitos (y no otros). Además, la tesis se basa en un extenso trabajo empírico, que se refleja en la variedad y cantidad de la evidencia recogida: i) cerca de un centenar de entrevistas a funcionarios policiales con distintos rangos y roles dentro de las cuatro fuerzas federales y operadores judiciales tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público Fiscal; ii) acceso a reportes estadísticos y la construcción de un dataset original con información detallada sobre las causas en las que participa la PSA; iii) análisis de normativa, artículos periodísticos y otras fuentes secundarias relativas a la conformación organizativa de las instituciones participantes del proceso de persecución penal y las agendas de seguridad; iv)

información obtenida mediante participación directa en las actividades de la PSA y con otras fuerzas organizadas por la autoridad ministerial y diálogos informales con actores policiales, judiciales y gubernamentales. Espero que esta evidencia empírica, rigurosa y sistemáticamente relevada, permita realizar inferencias no sesgadas que puedan romper con la opacidad de las fuerzas y visibilicen las tareas realizadas por los actores policiales junto con el entramado de relaciones que se tejen en torno a su accionar. En particular, destaco la importancia de avanzar en entrevistas en profundidad con los operadores de la investigación criminal y de contar con información estadística disponible para ahondar en el análisis de las causas investigadas.

Una última contribución de tipo práctico refiere a su utilidad para comprender los alcances y limitaciones del accionar de los protagonistas de la persecución penal a nivel federal y pensar reformas en el sistema de investigación criminal en nuestro país, especialmente en este nivel. En el inicio de la introducción señalé que los organismos nacionales e internacionales más prestigiosos en el estudio de la problemática de este trabajo sostienen que es necesario reorientar la política criminal hacia la identificación, investigación y penalización de los delitos socialmente relevantes, atacando a los eslabones más altos de las organizaciones criminales. Desde la vuelta de la democracia en Argentina se han propuesto reformas en las instituciones del sistema de persecución penal alineadas con aquella intención. En esta misma tesis, referencio las principales reformas durante el período de estudio, que han afectado el rol de policías, jueces y fiscales en la investigación criminal. Dos de ellas se destacan por estar en pleno desarrollo, y porque se esperan implicancias profundas en las dinámicas de la investigación criminal a nivel federal: a) la implementación del nuevo Código Procesal Penal Federal de corte acusatorio; y b) la transformación de la Policía Federal Argentina de una policía de prevención ciudadana a una policía de investigaciones de la delincuencia

organizada a nivel federal. Espero que el producto de esta tesis pueda constituirse en un insumo útil para la discusión sobre cómo mejorar los niveles de cooperación, proactividad, eficacia e imparcialidad en la investigación criminal de delitos federales.

Capítulo 1

1. Abordajes teóricos de la investigación criminal de delitos: un repaso por los antecedentes y propuesta conceptual

Este capítulo repasa críticamente los aportes de las principales perspectivas teóricas que abordan la problemática de la investigación criminal. A la hora de estudiar los factores que explican la dirección de la investigación criminal, la literatura especializada suele carecer de un enfoque que incorpore a todos los actores relevantes en la persecución penal del crimen organizado. Asimismo, tiende a sobrevalorar el papel negativo de la discrecionalidad de las agencias policiales en el desarrollo de las investigaciones frente a otros factores explicativos importantes que afectan las formas en que se lleva a cabo la investigación criminal, tales como las características institucionales, los recursos asignados, la influencia de actores políticos y judiciales, entre otros.

Una primera visión parte del supuesto de que la conducción de la investigación criminal es *delegada* por jueces y funcionarios políticos en manos de la policía. En este enfoque la policía investiga por su cuenta y es quien direcciona las pesquisas, mientras los magistrados reactivamente reciben los resultados enviados por las agencias policiales; todo lo cual conduce a altos niveles de ineficiencia, corrupción y violencia institucional. En consecuencia, buena parte de estos autores se ha enfocado en la necesidad de realizar reformas, ya sea en el ámbito policial, introduciendo el control civil de las fuerzas, o en la justicia, pasando de sistemas inquisitivos hacia modelos acusatorios.

Un segundo corpus de literatura está constituido por los estudios de política judicial que examinan el accionar de los magistrados judiciales, principalmente en relación con las orientaciones del poder ejecutivo. Este enfoque asume un comportamiento estratégico por parte de los funcionarios judiciales y presupone que sus decisiones están fundadas en intereses y preferencias, evaluadas en relación con el contexto político en que se desenvuelven. Bajo esta visión, es de esperar que las agencias policiales persigan los delitos que los operadores judiciales consideran relevantes en función de las demandas percibidas y/o emanadas desde el poder ejecutivo. En tercer lugar, desarrollo la perspectiva teórica que modeliza las agendas del poder ejecutivo para las políticas públicas de seguridad. Este abordaje permitirá comprender los resultados esperados en materia de delitos investigados conforme cada uno de los abordajes analizados.

En un cuarto enfoque, central para el argumento de esta tesis, las investigaciones destacan el componente profesional detrás de la idea de la discrecionalidad policial. Estos estudios señalan las diferencias en las lógicas de actuación de las dependencias policiales preventivas y las de investigación, por un lado, y dentro de las investigaciones de delitos comunes y de delitos complejos, por el otro. En esta literatura cobra relevancia la competencia profesional como característica definitoria de la discrecionalidad policial, enfatizando el criterio profesional de la policía. De manera complementaria con las perspectivas mencionadas, examino los estudios que abordan la supervisión y el control de las burocracias estatales para pensar el vínculo entre operadores judiciales y agentes policiales en la investigación criminal, según patrones más o menos centralizados.

En el próximo apartado introduzco a la función de investigación criminal en el marco de la labor policial. En las secciones que siguen expongo detalladamente los argumentos de los enfoques mencionados y concluyo con la propuesta teórica que orienta la investigación.

1.1. La investigación criminal como componente de la labor policial

Las policías suelen ser las agencias encargadas de la seguridad pública y protección ciudadana en el espacio público. Ahora bien, estas son instituciones diversas y complejas, con agrupamientos[9] y carreras profesionales específicas (Osse 2007, Monjardet 2010). En la actualidad, las funciones policiales se concentran en las tareas que las normas jurídicas les asignan en materia de justicia criminal. En el ámbito callejero, estas funciones incluyen la prevención del delito y la violencia física, junto con la asistencia en el espacio público a la población civil ante situaciones muy diversas, que van desde la colaboración en la conducción del tránsito hasta la atención a las víctimas en una catástrofe. En el marco de la investigación criminal, las policías reúnen evidencias que sustentan la acusación de las autoridades judiciales y realizan tareas orientadas a la obtención y análisis de información vinculada a hechos criminales en curso. Estas tareas de inteligencia criminal se encuentran severamente controladas por un sistema de protección legal que busca prevenir su uso indebido (Osse 2007, 79-85).

Por otra parte, si bien cada fuerza policial suele tener una o distintas funciones preponderantes, todas suelen incluir tareas de prevención, investigación, inteligencia, asalto y orden público. Además, contienen los necesarios cuadros administrativos y logísticos y la formación y conducción de la institución. No obstante, *prevención* e *investigación* constituyen las dos misiones fundamentales en las fuerzas de seguridad. Los agrupamientos investigativos son aquellos cuyas tareas centrales son realizar vigilancias encubiertas, entrevistar testigos e informantes, implementar intervenciones telefónicas y planificar allanamientos de morada. Los preventivos incluyen la tarea de vigilar y patrullar la jurisdicción, arrestar a los autores de

[9] Dada la variedad de nomenclaturas, en este trabajo utilizo el término *agrupamiento* para referirme al conjunto de integrantes de una policía o fuerza de seguridad que cumple determinada *función* específica, como puede ser la prevención urbana, la investigación criminal, el orden público o las operaciones especiales, entre otras (Monjardet 2010).

delitos en procedimientos en flagrancia, impedir contravenciones y realizar controles y registros a ciudadanos (Osse 2007, 81-83, Monjardet 2010, 319).

Por tanto, la labor policial abarca tanto las tareas de prevención del crimen y mantenimiento del orden público -efectuadas por el clásico agente uniformado de calle- como la intervención en la represión de delitos a través de la investigación criminal –que ha dado lugar a cierto misticismo e idealización sobre lo que hace un investigador (Brodeur 2011)-. Esta última comprende la constatación de los hechos delictivos perpetrados, la búsqueda y la reunión de elementos de prueba y la identificación y localización de las personas sospechadas de ser responsables de los mismos, todo ello bajo la conducción judicial (Sain 2004, 28).

Sin embargo, el modo en que los agentes llevan a cabo sus tareas a diario no es completamente conocido ni accesible a la observación del investigador social y el ciudadano común (Sirimarco 2010). Si bien esto aplica para las labores cotidianas de los agentes preventivos, como el patrullaje y las rondas de vigilancia, los turnos, las guardias y la detención de sospechosos o delincuentes, esta opacidad ha sido especialmente señalada en los quehaceres de los investigadores policiales, tales como la realización de tareas investigativas, seguimientos, escuchas telefónicas, o allanamientos de morada (Brodeur 2011). Para la ejecución de cualquiera de estas faenas, los agentes toman decisiones a diario de acuerdo con un criterio que puede estar moldeado por la formación recibida en las escuelas de policía o -en la mayoría de los casos- por la experiencia propia y de sus colegas (González 2011).

1.2. El enfoque de la delegación y el autogobierno policial

Una parte de la literatura percibe un direccionamiento policial de la investigación criminal y explica su ineficacia a partir de los intereses, abusos y arbitrariedad del accionar policial. Una

crítica difundida sobre el sistema de investigación criminal en Argentina sostiene que existen falencias en la persecución de los delitos a partir de la existencia de una suerte de "doble pacto", político-policial y policial-criminal[10], mediante el cual los políticos delegan en los agentes policiales la autonomía para regular sus actividades -lo cual incluye el involucramiento en negociados criminales- a cambio de mantener el conflicto y el delito en niveles aceptables (Sain 2002, 2008, Arias 2006a, 2006b, Rodriguez Alzueta 2018, Sobering y Auyero 2019). La lógica de este doble pacto histórico opera de la siguiente manera: la policía le asegura al gobierno que la inseguridad no escalará al problema político y, como contrapartida, consigue regular y participar en negocios que le proveen de fuentes de recaudación e información, aunque sean ilícitas (Sain 2008)[11].

De acuerdo con este enfoque, el gobierno dejaría librado al criterio de las fuerzas policiales qué delitos investigar, de qué manera y en qué medida, lo cual redundaría a su vez en altos niveles de ineficacia, impunidad, corrupción y violencia institucional. Siguiendo el argumento de M. Sain, "la detención de sospechosos de delitos o contravenciones, el registro de personas detenidas, la vigilancia de lugares diversos, el registro de la información recogida en la tarea de vigilancia, la investigación de personas, etc., todo ello llevado a cabo por la policía con el *pretexto* de prevenir y conjurar delitos, les brinda a estas agencias un conjunto de atribuciones arbitrarias que caen fuera de toda forma de control o revisión institucional, y que les proporciona un poder mucho más relevante que el atribuido formalmente a ellas" (Sain 2002, 20, las cursivas son mías).

[10] Esta noción es similar a la de "colusión policial-criminal" desarrollada por Arias (2006a, 2006b), que puede ser definida como "una constelación política activa de actores estatales e ilícitos que no solo erosiona el estado de derecho, sino que también instituye un orden separado y localizado" (Sobering y Auyero 2019, 223).

[11] Trabajos recientes han insistido sobre este último punto, proveyendo evidencia de la regulación estatal de mercados ilegales (Dewey 2013, 2015, Sain 2015, Flom 2019, Sobering y Auyero 2019).

Estos estudios concluyen en la necesidad de aumentar los controles civiles sobre la policía, tanto por parte del gobierno, como del ministerio público, la justicia y la sociedad civil (Binder 2002, Andersen 2002, Rico y Chinchilla 2002, Sain 2002, 2008, Dammert 2005, Duce y Riego 2006, CEJA 2007). Es preciso aclarar que estos trabajos suelen centrar sus análisis teóricos y empíricos en organizaciones policiales donde el despliegue y el control territorial en zonas urbanas -o jurisdicciones locales- tienen particularidades propias que las diferencian de las fuerzas policiales y de seguridad federales en Argentina (por ejemplo, la provincia de Buenos Aires). De hecho, el sistema de seguridad argentino y su sistema de investigación criminal, afectados por la estructura federal del país, imponen tener presentes las diferencias orgánicas y funcionales entre las fuerzas federales y las provinciales.[12]

En América Latina, otra línea crítica de los sistemas de persecución penal "tradicionales" ha sido que la conducción de la investigación es delegada por los jueces en manos de la policía. De este modo, la policía investiga por su cuenta y es quien termina direccionando las pesquisas, mientras los magistrados sólo reactivamente reciben los resultados enviados por las agencias policiales (Binder 2002, Duce 2005, Arslanián 2011)[13]. Estos estudios también suelen enfatizar el aspecto negativo de la discrecionalidad policial, proponiendo la reorientación del sistema judicial desde un modelo inquisitorio hacia uno acusatorio, en donde las investigaciones sean conducidas por fiscales -quienes son vistos como más capacitados, más selectivos y más garantistas-, con el objeto de lograr una mayor eficacia y equidad en la investigación criminal. Un punto crítico de estas reformas es el rol del Ministerio Público Fiscal en la investigación criminal. Para la generalidad de los promotores del sistema acusatorio, y para varios cientistas sociales, la conversión del Ministerio Público Fiscal en el

[12] Para la consideración de estas diferencias, véase el capítulo 3 sobre el sistema de investigación criminal federal en Argentina.

[13] Una crítica similar recae sobre los países donde las tareas investigativas son conducidas por otros cuerpos, por ejemplo, el Ministerio Público y la policía judicial en México (cfr. Rodríguez Ferreira y Shirk 2015, 8, Uildriks 2010, 73-74).

responsable de la acción penal permitiría promover las garantías procesales y a la vez luchar más eficazmente contra los delitos prioritarios (Riego 1999, Duce 2005, CEJA 2005, 2007, Tiede 2012).

Organizaciones como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas o el Centro de Estudios Legales y Sociales coinciden en la necesidad de reorientar la política criminal hacia la identificación, investigación y penalización de los delitos socialmente relevantes, atacando a los eslabones más altos de las organizaciones criminales (CELS 2004a, CEJA 2005, 2007). Estos delitos son, en una visión clásica, los que implican violaciones graves a la integridad personal y a la propiedad y, en la visión más actual, abarca también a los delitos graves contra bienes públicos y los cometidos por funcionarios públicos como son los apremios ilegales y las torturas, asociados a la corrupción y violencia institucional. Esta idea se basa en el diagnóstico de que la política criminal suele orientarse al delito menor, pues descansa en el trabajo policial rutinario, que elabora causas a partir de las infracciones realizadas por los sectores más vulnerables de la población, dejando de lado delitos muchos más graves cometidos por el crimen organizado y/o la administración pública (CELS 2004, CEJA 2005, 2007). Otros especialistas apuntan que ciertos tipos penales asociados al delito complejo (vg. la asociación ilícita o el lavado de dinero) son utilizados partidaria y/o corporativamente; es decir, sin buscar la aplicación imparcial de la ley sino para beneficiar política o económicamente a algún actor poderoso (Palau y Davesa 2013).

Ambas líneas interpretativas del fracaso del sistema de investigación criminal (tanto la que promueve reformas policiales como la que impulsa reformas en el sistema de persecución penal) tienen en común el énfasis en la autonomía perniciosa de la policía en materia de prevención e investigación criminal. Estos trabajos son muy críticos respecto de esta discrecionalidad y de la distancia entre el mandato legal-formal y la práctica profesional-real

de la fuerza policial (Sain 2002, 2008, Galeano 2005, Arslanián 2008). El uso de su capacidad de arbitrariedad brindaría a la policía un poder y la posibilidad de desentenderse de las normas y controles legales. En esta concepción de la autonomía policial –asociada al "autogobierno de la policía" y el "desgobierno político"-, sectores del Estado, ya sea el gobierno o los jueces, no consiguen ejercer un control efectivo sobre el aparato policial, que se autorregula y persigue sus propios intereses. Esta actitud delegacionista por parte de la autoridad política puede entenderse tanto por una percepción de falta de capacidad -vg. por el desconocimiento de la labor policial-, como por una falta de voluntad -vg. debido a ciertas ventajas o beneficios que los funcionarios obtienen al no interferir con la policía- (Sain 2002, 2008, Rodriguez Alzueta 2018)[14].

La autodeterminación policial aparece asociada con la investigación de delitos fáciles de detectar por medio de las acciones de prevención. Bajo esta perspectiva, es de esperar que los policías vayan detrás de delitos: i) que sean relativamente sencillos de investigar, y ii) que "vendan más". Lo primero remite a los delitos llamados comunes o de poca monta, tales como el robo, el hurto, o la tenencia para consumo personal de sustancias ilícitas; delitos que son fácilmente detectables a través de acciones de prevención, como los controles poblacionales o la toma de denuncias en sede, y que sirven para abultar las estadísticas policiales (Pásara 2010). Con respecto al segundo punto, cabe esperar que las policías se adapten a los programas de gobierno y los climas de época, cuyas agendas son fijadas por los políticos y la opinión pública (Lorenc Valcarce 2009). Así, cuando estas agendas estén más orientadas hacia la defensa de los derechos humanos o la persecución del delito complejo o de cuello

[14] Podemos establecer cierta similitud con el razonamiento de Brodeur (2011), quien sostiene que la policía recibe una especie de *cheque en gris*, cuyo contenido tiene la suficiente ambigüedad o vaguedad, de modo que ambas partes -autoridad política y policía- quedan cubiertas. "*Está redactado en términos generales y cobrado en operaciones particulares*. Esta disimetría protege a la vez al que lo emite y al que cobra. Contra el primero, no se puede demostrar que sea cómplice de una operación de la que jamás tuvo un conocimiento particular; en cuanto al segundo, siempre se puede argüir, de manera implacablemente razonada, que una licencia general autoriza prácticas particulares, so pena de no tener ningún sentido" (48, cursivas en el original).

blanco, las investigaciones policiales seguirán ese curso. Cuando, en cambio, viren hacia políticas de castigo y miradas punitivistas, es probable que se vea incrementada, por ejemplo, la persecución del narcotráfico, de los secuestros extorsivos y también de los delitos comunes.

Estos estudios han cumplido una función importante en la incorporación de demandas reformistas en la agenda pública y en la estructuración del debate público sobre las políticas de investigación criminal en América Latina, esforzándose en argumentar cómo determinadas reformas lograrían una mayor efectividad de los derechos de la ciudadanía. Desde el lado del estudio de las organizaciones policiales (Rico y Chinchilla 2002, Sain 2002, Frühling 2003, Arslanián 2008), diversos autores argumentan que resulta necesario transformar el modelo policial "tradicional" con sus características de autogobierno castrense, organización ultra jerárquica, ausencia de mecanismos de selección y control, y visión reduccionista del problema del delito. Los gobiernos deberían impulsar modelos "democráticos" o "ciudadanos" de seguridad donde el gobierno civil dirija efectivamente los asuntos policiales y penales; que descentralice a la burocracia de manera de fomentar la participación ciudadana; con nuevos mecanismos de selección y control interno, objetivos y transparentes; a partir de una visión integral del problema de la inseguridad.

Sin embargo, vale mencionar que luego de transcurridas varias experiencias de reformas democráticas de las policías, y acusatorias de la justicia, los trabajos existentes sobre las temáticas no son concluyentes. Por ejemplo, en relación con las primeras, Escudero (2017) analiza la literatura sobre el derrotero de las reformas policiales a nivel regional, desarrollando las razones de su fracaso. Pereira y Ungar (2004) y Frühling (2003, 2007) encuentran los motivos de dicho fracaso en las resistencias institucionales, producto del legado autoritario y las culturas internas. Por su parte, Sain (2011a) y Costantino y Gutiérrez (2017) evalúan la puesta en marcha y consecuencias del diseño original de la Policía de

Seguridad Aeroportuaria, señalando alcances y limitaciones. En relación con la reforma judicial, algunos estudios de referencia consideran que la puesta en funcionamiento del sistema acusatorio ha tenido algunos logros en relación con la cantidad de causas que culminan en sentencia, la menor duración de los procesos en ciertos tipos de causas o la vigencia efectiva de las garantías del proceso (Pásara 2010, Salinero Echeverría 2012), aunque hay otros aspectos en los que el modelo implementado no puede mostrar buenos resultados, como la represión de delitos complejos y los cometidos por las fuerzas de seguridad, la falta de un rol activo por parte del Ministerio Público Fiscal y la delegación de la investigación en la policía (Pásara 2010, CELS 2015)[15].

En contraposición a esta perspectiva delegacionista tan extendida, algunos estudios históricos argumentan que la policía ha sufrido múltiples intervenciones discrecionales del poder político en su organización y funcionamiento (Barreneche 2007, 2010, Rodrigo 2013, Costantino 2014). Estas visiones divergentes sobre la autonomía policial llevan a revisar en qué medida la policía es independiente del poder político y en qué medida tiene intereses propios y recursos para llevarlos a cabo. Retomaré sobre este punto en la sección 1.4.

Con todo, es justo señalar, coincidiendo con Escudero (2017, 89), que uno de los aportes más significativos de estos estudios fue la problematización de la relación entre política y policía. Los autores promovieron una "despolicialización" de la seguridad al llamar la atención sobre la responsabilidad de la dirigencia política. Esta responsabilización de los actores gubernamentales –y más ampliamente, el carácter eminentemente político de aquello que ocurre con la policía y el delito– logró permear el debate público. En este sentido, otro aporte fundamental ha sido su contribución a la definición pública de la (in)seguridad como un

[15] Por ejemplo, para Bergman y Langer (2014) la evidencia empírica no muestra un mejor desempeño de parte de los fiscales, con respecto a los jueces de instrucción, en las investigaciones criminales para el caso más importante de reforma en Argentina, la provincia de Buenos Aires.

problema asociado a la corrupción policial, lo que coadyuvó a que se abrieran oportunidades para la adopción de políticas contrarias a la mano dura.

1.3. El comportamiento estratégico de los funcionarios judiciales

Hasta aquí, la conducción de la investigación criminal aparece en manos únicamente de la policía, pues tanto jueces y fiscales como funcionarios gubernamentales depositan en ella la responsabilidad de la dirección de la persecución penal. No obstante, cabe considerar que ni los magistrados judiciales ni los políticos operan solamente de forma pasiva frente a la persecución criminal, por lo que se torna necesario incorporar otro campo de la literatura que permita comprender su accionar.

La perspectiva delegacionista descrita más arriba pone de manifiesto la falta de diálogo entre los estudios sobre seguridad y los estudios sobre política judicial en la literatura regional[16]. Siguiendo a Kapiszewski y Taylor (2008), las principales líneas de investigación de esta literatura han sido: la interacción entre los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales; el rol de las cortes como hacedores de políticas: como agente de veto, agente de política, referí imparcial y representante social; además de las clasificaciones y análisis descriptivos de las instituciones del sistema judicial.

Esta literatura es útil para echar luz sobre la relación entre políticos, jueces, fiscales y policías en la investigación criminal a nivel federal. En especial, los autores plantean un modelo estratégico de interacción que asume que los diversos actores, policías, pero también jueces, fiscales y funcionarios políticos, orientarán las investigaciones criminales de acuerdo a sus

[16] Una revisión actualizada de la literatura sobre la temática en América Latina puede consultarse en Ingram (2015).

intereses, principalmente a fin de sobrevivir en los cargos y conseguir beneficios personales o institucionales. Dentro de este campo, la injerencia de los magistrados judiciales sobre definiciones de políticas públicas ha sido abordada principalmente con foco en las Cortes Supremas y Tribunales Superiores de Justicia, aunque prestando menor atención a los tribunales de primera instancia. Epstein y Knight (1998, 2000) argumentan de manera convincente que los jueces son actores estratégicos en el sistema norteamericano. De manera similar, Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002), Helmke (2002, 2005) y Helmke y Sanders (2006) encuentran para el caso argentino que los operadores judiciales no son actores pasivos, sino que se comportan estratégicamente: sus decisiones están fundadas en intereses, entre otros, la estabilidad en los cargos y el desarrollo de carreras, y preferencias construidas en relación con el contexto político en que se desenvuelven.

Helmke (2002, 2005) acuña el concepto de "defección estratégica" en su análisis del caso de los ministros de la Corte Suprema de Justicia en Argentina. La autora nota que estos magistrados acompañan las preferencias del ejecutivo mientras este se mantiene fuerte. Una vez que el gobierno de turno empieza a perder poder, los jueces comienzan a tener incentivos para aumentar sus dictámenes anti-gubernamentales, de modo de distanciarse de un gobierno debilitado. Este enfoque predice un ciclo legal-político inverso, en el que las decisiones antigubernamentales aumentan hacia el final de los gobiernos débiles y/o con pocas chances de reelección[17]. En un trabajo posterior, Helmke y Sanders (2006) examinan los fines de los jueces a partir de cuatro tipos ideales: leales, buscadores de políticas, institucionalistas, y profesionales.

[17] La autora toma en cuenta el grado de seguridad institucional de los jueces, el número de actores políticos relevantes, y la temporalidad de las sanciones. Iaryczower, Spiller y Tommasi (2002) llegan a resultados similares en su análisis de los incentivos políticos e institucionales de los magistrados de la Corte Suprema en Argentina.

Para el caso argentino, los académicos observan el entorno político incierto como una causa del comportamiento estratégico de los jueces. Los estudios sobre las Cortes Supremas muestran que la permanencia en el cargo judicial es incierta en Argentina[18], donde es común la intromisión política en los asuntos judiciales (Helmke 2005, Kapiszewski 2012). Flom y Post (2016, 31-2), para el caso de la provincia de Buenos Aires, analizan tres mecanismos informales de presión que afectan particularmente a los jueces en lo criminal: el escarnio público, principalmente a través de los medios de comunicación; los procesos de designación y promoción, generando magistrados afines política o ideológicamente, y/o una deuda de favores; y el juicio político, efectivo o potencial. De manera complementaria, Ramos Rollón (2004) argumenta que en la administración de justicia en América Central los jueces criminales están preocupados por defender su independencia judicial no solo de los políticos, sino también de las presiones de los medios de comunicación y de sus superiores en la jerarquía judicial.

Otro hallazgo a considerar de la literatura de política judicial refiere a los patrones divergentes de desempeño judicial en diferentes arenas. ¿Por qué la justicia absorbe rápidamente algunos casos referentes a ciertos temas, mientras que rechaza o retrasa la resolución de casos que involucran otros temas? Magaloni (2003) estudia el caso mexicano y nota la incongruencia entre los crecientes y efectivos controles al Ejecutivo, por un lado, y la inhabilidad del sistema político para dar cuenta de las amenazas a los derechos civiles, por el otro. Rodríguez, Uprimny y García-Villegas (2003) analizan el caso colombiano, cuestionando el modo selectivo en que funciona la justicia en ese país, entregada a los intereses comerciales y financieros, y abocada principalmente a las cuestiones procedimentales de poca monta.

[18] La permanencia en el cargo refiere a la "titularidad" (en inglés, *tenure*), en oposición al nombramiento provisional o interino. Van Zyl Smit (2016) muestra que varios países de América Latina utilizan mecanismos de designación temporaria de jueces. Este autor señala que en Argentina, para el año 2014, el nombramiento de jueces subrogantes (sustitutos) se había convertido en la norma, mientras que la designación de jueces permanentes era la excepción (2016, 18).

Más allá de las contribuciones de los estudios judiciales, Kapiszewski y Taylor (2008, 755) señalan acertadamente la menor atención que ha sido puesta en las dinámicas de las actividades rutinarias llevadas a cabo por agentes policiales y operadores judiciales, así como tampoco en las decisiones referentes a qué tipos de crímenes investigar.

Algunas limitaciones de esta literatura se vinculan a cuestiones metodológicas. Como explican Kapiszewski y Taylor (2008), en estos estudios aparecen conceptos nodales con definiciones poco precisas (vg. judicialización de la política[19], independencia judicial[20] o politización de la justicia[21]), con inconsistencias en el uso de los conceptos en relación con su definición y/u operacionalizaciones que no reflejan los conceptos que abarcan[22]. Adicionalmente, de acuerdo con estos autores, la mayoría de los estudios son estudios de caso descriptivos y no reportan el uso de métodos rigurosos; suelen ser narrativas históricas con poca referencia a información específica que dé sustento a su análisis, o que expliquen cómo fue relevada la información. Como solución, recomiendan usar técnicas sistemáticas de selección de casos, incluir descripciones precisas de las técnicas utilizadas para seleccionar los casos; e ir moviéndose hacia el campo explicativo, de modo de entender las causas y consecuencias de procesos judiciales cruciales.

[19] Sobre judicialización de la política hay cierto consenso en torno a la definición de Vallinder (1995, 13): "la intromisión de los tribunales en arenas políticas, y la adopción de procesos de toma de decisiones legalistas o pseudo-judiciales en entornos no judiciales", aunque Domingo (2004, 110) usa una definición más amplia.

[20] El concepto de independencia de la justicia es menos unívoco, aunque encontramos desde definiciones más simples –que los magistrados puedan tomar decisiones que reflejen sus preferencias sin temor a represalias del Congreso o el Presidente (Iaryczower, Spiller y Tommasi, 2002, 699)–, hasta otras más complejas –¿de quiénes son independientes las cortes? (Miller, 2000), independencia judicial *para* tomar decisiones y *de* otros actores políticos (Ríos-Figueroa, 2006)–. En general hay cierto consenso en torno a tres dimensiones que engloba la independencia judicial: a) autonomía respecto de otras ramas de gobierno; b) independencia respecto de las partes involucradas en un caso; y c) independencia de las cortes menores respecto de sus superiores en la jerarquía judicial (Kapiszewski y Taylor, 2008, 749).

[21] La politización de la justicia suele estar asociada a la judicialización de la política, aunque definida con menor exhaustividad y con una connotación negativa. En general, refiere a la importancia de la política partidaria en la nominación o promoción de magistrados y a la alineación de las decisiones judiciales respecto de las ideologías o preferencias partidarias de los jueces (Kapiszewski y Taylor 2008, 751).

[22] Por ejemplo, la medición de la independencia judicial está dada, en muchos casos, como la frecuencia con que las cortes fallan en contra de las preferencias del gobierno, pero esta podría tener problemas de validez en los casos en que cortes independientes no dictaran sentencias adversas al gobierno (este indicador esconde un supuesto de que los jueces *deberían* fallar contra el gobierno).

1.4. Las agendas gubernamentales y las políticas de seguridad

Si los magistrados judiciales orientan su accionar y, consecuentemente, el policial, a partir de la lectura del contexto político y las agendas gubernamentales en torno a la seguridad que fija el poder ejecutivo, debemos detenernos un momento a analizar estas últimas. Comparto con Costantino (2014), que las políticas de seguridad pueden definirse, *prima facie*, como el conjunto de discursos, normas y recursos burocráticos utilizados por los gobiernos de turno para la gestión de la seguridad. Buena parte de la literatura académica suele clasificarlas de acuerdo a un criterio ideológico; variando entre modelos securitarios progresistas/de izquierda y punitivistas/de derecha (Rico 1997, Rico y Chinchilla 2002, Sain 2002, Costantino 2014, Sozzo 2016).

En un trabajo conjunto con el autor mencionado, identificamos como principales dimensiones de este criterio ideológico a la forma de gobierno del sistema de seguridad, la prevención del delito, la investigación de los presuntos delincuentes y el castigo a los criminales. A estas dimensiones les agregué la orientación de la política criminal y los sectores criminalizados, más específicamente vinculadas con los objetivos de la presente tesis. De acuerdo con este esquema, las políticas progresistas, también llamadas garantistas o de izquierda, conciben el gobierno de la seguridad ejercido por los poderes políticos clásicos y múltiples mecanismos de *accountability* social. La prevención del delito está basada en políticas integrales, potenciadoras de las poblaciones más vulnerables, por lo que la estructura organizativa de la policía debe tener múltiples dispositivos de *accountability*. La investigación de presuntos criminales se concibe en el marco del respeto de las garantías al debido proceso. La orientación de la política criminal prioriza el delito complejo (trata, narcotráfico, lesa humanidad, violencia institucional) y de cuello blanco (contrabando, lavado de activos). El castigo a los presuntos criminales se piensa esencialmente en función de la resocialización del

delincuente, procurando atrapar a los eslabones más altos de las bandas criminales organizadas.

En el otro extremo, las políticas punitivistas, de mano dura o de derecha, ponen el gobierno de la seguridad en manos de referentes del sistema de seguridad (vg. expertos policiales, militares retirados). La prevención del delito está basada en políticas punitivas o disuasorias, por lo que la estructura organizativa de la policía debe ser centralizada y jerárquica para maximizar la capacidad operativa en la calle. La investigación o persecución penal se efectúa acorde al derecho penal del enemigo[23]. La política criminal se orienta al delito clásico y de bagatela (contra la integridad física y la propiedad, robo, hurto, secuestros, homicidios; en el caso de narcotráfico, más abocado al narcomenudeo). El castigo se piensa en función de aislar e inocuizar al delincuente e intimidar a la delincuencia en general. Los sectores criminalizados son en mayor medida los delincuentes de poca monta y jóvenes en situación de vulnerabilidad.

En el medio, las políticas de centro suelen incorporar y mezclar elementos de las posiciones más extremas. El gobierno de la seguridad está en manos de los poderes políticos clásicos, mientras que la prevención del delito está basada en políticas integrales, así como en políticas punitivas y disuasorias. La investigación de presuntos criminales es respetuosa de las garantías del debido proceso, pero está más interesada en la eficacia de la persecución penal. La política criminal prioriza delitos comunes y complejos (robo, hurto, homicidio, por un lado; violencia institucional, corrupción, narcotráfico, trata de personas, por el otro). El castigo a los presuntos criminales busca aislar y en lo posible resocializar a los delincuentes.

[23] Esta perspectiva jurídica propone suspender o matizar ciertas protecciones penales y procedimientos penales para aquellas personas que representan una amenaza o un peligro para el orden social. Como contracara, el derecho penal *del ciudadano* se caracteriza por el mantenimiento de la vigencia de la norma (Jakobs y Cancio Meliá 2003).

Los sectores criminalizados comprenden a los delincuentes de poca monta y las organizaciones criminales.

Desde una perspectiva convergente, Lorenc Valcarce (2009) considera que existe una visión punitivista (también llamada rigorista), que promueve la mano dura frente al delito, y que se enfrenta a la visión progresista (o garantista), que invoca el respeto de las garantías constitucionales y los derechos humanos. Los portavoces del discurso duro en torno a la inseguridad se muestran en defensa de los "buenos ciudadanos" –víctimas potenciales o efectivas del delito–. Esta postura es muy crítica de quienes, ubicados del otro extremo de la línea, son estigmatizados como "defensores de los delincuentes"[24]. Así, quedan configurados dos extremos, en uno de los cuales están parados los autopercibidos defensores de la ley y el orden; y en el otro, los defensores de los derechos humanos y las garantías[25].

En algunos estudios, se asocian las diferentes políticas de seguridad mencionadas con resultados específicos para la persecución penal. En nuestro país, la literatura académica suele enfatizar que las políticas de derecha no disminuyen los niveles de delito, aunque sí aumentan los niveles de prisionización y la violencia institucional (Ciafardini 2005, Sozzo 2007, Sain 2008, Arslanián 2008, Gutiérrez 2011, CELS 2015). Ahora bien, los defensores de la tolerancia cero y la mano dura argumentan que existe evidencia para sostener que las medidas vinculadas a aumentar las penas y la presencia policial en las calles disuaden la comisión de delitos (Bratton y Dennis 1998, Blumstein y Wallman 2006). Estudios más asociados a la

[24] Es decir, "los legisladores que promueven leyes que favorecen a los detenidos, los jueces y abogados que practican una interpretación "laxa" del Código Penal, los juristas que defienden concepciones liberales del derecho y los profesionales de la política, las asociaciones y los intelectuales *que quieren impedir*, en nombre de los derechos humanos y del imperio de la ley, la *acción de la policía y la justicia* en su *combate contra el crimen*" (Lorenc Valcarce, 2009, 97-8, comillas en el original, las cursivas son mías). Esta visión negativa respecto de los impulsores de políticas garantistas es compartida por amplios sectores de los medios y la opinión pública en Argentina.

[25] En Argentina, las políticas de seguridad más frecuentes desde los años noventa han sido de corte punitivo, migrando hacia una orientación más progresista durante la década de los dos mil. La descripción de las políticas de seguridad en este país a partir de 2005 será desarrollada en el capítulo 3.

perspectiva progresista promueven cambios en las burocracias estatales que tengan como correlato un aumento en la eficacia del esfuerzo policial y penal en atrapar y juzgar delincuentes. En la línea de lo expuesto en el apartado 1.2, Salinero Echeverría (2012) argumenta que la reforma procesal penal chilena ha logrado una reducción en el tiempo de duración de los procesos judiciales, y un incremento en el número de sentencias definitivas condenatorias. No obstante, más arriba también son citados autores que señalan la falta de evidencia significativa sobre los beneficios de la implementación de estas reformas (Pásara 2010, Bergman y Langer 2014).[26]

Por último, es necesario añadir que estas agendas de seguridad están moldeadas también en la interacción entre la política y la opinión pública (Martini 2002, Bonner 2009, Lorenc Valcarce 2009, Kessler y Focás 2014). Existen vasos comunicantes entre los políticos y los formadores de opinión, que contribuyen al establecimiento de los problemas de agenda. En este sentido, las temáticas vinculadas a la seguridad y la política criminal no constituyen la excepción a esta regla. En su análisis de la construcción de "la inseguridad" como problema de la agenda pública, Lorenc Valcarce (2009) explica que este proceso excede la existencia *objetiva* del problema. Políticos y periodistas se relacionan entre sí sistemáticamente, sincronizando sus acciones y dando lugar a la unificación de una agenda pública. Adicionalmente, este autor incluye la influencia de los actores policiales, particularmente cuadros superiores y medios, en los círculos periodísticos y la formación de noticias[27]. No obstante lo expuesto, el poder

[26] También otros expertos minimizan el papel de las políticas de seguridad, y esgrimen razones sociales para explicar los fenómenos del delito (Poe, Tate y Kaith 1999, Barro 2000, Matus Acuña 2006, Matus Acuña y Peña y Lillo Tolosa 2012, Tong 2014), o basadas en las características de la criminalidad organizada (Föhrig 2013, Dube, Dube y García Ponce 2013, Calderón et al. 2015, Durán-Martínez 2015). Estas explicaciones quedan por fuera del interés teórico de esta tesis.

[27] El autor señala que "los policías son actores que participan de luchas más o menos ocultas para el gran público y que tienen como objeto la distribución de competencias y prerrogativas, la asignación de partidas presupuestarias, la adquisición de equipamiento, el reclutamiento de nuevos agentes, la modificación de las regulaciones normativas, etc. En el marco de este tipo de disputa, estos actores pueden desplegar estrategias que procuran poner en evidencia –o incluso fomentar– el aumento de la delincuencia o de la violencia de los delitos, señalar la transformación de las prácticas criminales y la existencia de nuevos desafíos para la acción policial, en

ejecutivo tiene la capacidad de fijar la política criminal, vaya o no en línea con lo que impulsen los formadores de opinión. Los gobiernos toman sus decisiones considerando, además, motivos programáticos y también el apoyo de sus electorados (Calzado y Van Den Dooren 2009, Otamendi 2014). En este sentido, los políticos suelen exhibir un modo de acción pendular en la comunicación de los problemas: por un lado, para resaltar la necesidad de intervención de la policía, enfatizando por ejemplo el aumento del crimen; y, por el otro, para destacar la eficiencia y eficacia del accionar policial, poniendo el foco en la disminución de tasas delictivas.

En suma, las agendas gubernamentales están guiadas por el tipo de política de seguridad que lleve adelante el poder ejecutivo e influenciadas por lo que opinan los medios de comunicación. Por tanto, las políticas de seguridad que implementan los gobiernos dependen de cuál sea su agenda de seguridad. Las distintas políticas y agendas tendrán implicancias disímiles en torno a los delitos priorizados dentro de la política criminal, y, en consecuencia, también serán diferentes los requerimientos y demandas que perciban los otros actores involucrados en el sistema de persecución penal, tanto los operadores judiciales como los investigadores policiales.

1.5. La perspectiva del saber técnico profesional

De lo expuesto hasta aquí se colige que, si bien es posible que las policías orienten sus investigaciones siguiendo sus propios intereses, no lo es que ello pueda hacerse sin el consentimiento –estratégico– de los actores judiciales, ni completamente por fuera de las agendas gubernamentales. Queda, sin embargo, por explorar el espacio disponible para el

vistas de recibir una mayor atención" (Lorenc Valcarce 2009, 100).

ejercicio de la autonomía policial que se desprende de la naturaleza misma del quehacer policial, cuya opacidad fue señalada en la primera sección de este capítulo.

Para ello, el presente trabajo se inspira en un cuarto corpus de literatura que problematiza la discrecionalidad policial a partir de un enfoque basado en la competencia profesional. Desde una perspectiva macro, Brodeur (2011) nota que la tesis de la autonomía policial supone una fuerte cohesión al interior del gobierno y del aparato policial, que usualmente no se verifica. Bronitt y Stenning (2011) sostienen, por ejemplo, que la discrecionalidad policial es un aspecto ubicuo y legítimo del policiamiento contemporáneo, aunque sus límites y alcances han sido poco estudiados. Monjardet (2010) y Marenin (2007) explican que la discrecionalidad policial refiere al discernimiento, a la aplicación de un juicio sobre lo que es oportuno hacer, cuándo y cómo hacerlo; es el criterio dado por el ejercicio de la profesión o el trabajo calificado. Bianciotto (2013) agrega que ciertos criterios entendidos como específicamente policiales son coincidentes con otros criterios dados por instituciones judiciales, la sociedad civil e inclusive los medios de comunicación.

En este sentido, Monjardet (2010, 47) define a la autonomía o discrecionalidad policial como "la universal y gran libertad de acción que tiene el policía en las diferentes manifestaciones del policía uniformado en la vía pública". En esta definición aparece la discrecionalidad como *discernimiento*, la aplicación de un juicio aquí y ahora sobre qué hacer, qué no hacer y cómo hacerlo, aunque esto no significa que el policía sea libre de hacer lo que se le da la gana ni que su acción no está encuadrada o normada. Además, el autor refiere a la autonomía policial en tanto autonomía profesional, dada por el criterio que otorga la profesión, la calificación, que deja que el policía organice su trabajo, siempre que cumpla con determinados parámetros.

Este autor habla de un proceso de *selección* mediante el cual el agente en su labor cotidiana elige cuáles tareas cumplirá, de qué modo y en qué orden, ya que las mismas no están

enunciadas ni prescritas de antemano. Este proceso opera en las dos dimensiones constitutivas de la labor policial: i) la relación entre la orden jerárquica y la imprevisibilidad de la demanda –quién hace qué–; y ii) la relación entre autonomía y control –cómo lo hace– (Monjardet 2010, 50-57). Siguiendo este razonamiento, podría situarse la raíz de la discrecionalidad en la cercanía del agente policial con el ciudadano de a pie, asemejándose en este punto a otros burócratas de calle, tales como maestras/os, asistentes sociales, personal estatal de atención al público en áreas de salud, previsión social, etc., quienes cumplen con las tareas delegadas de manera más o menos general por la autoridad estatal de acuerdo con su saber profesional (Lipsky 2010, Perelmiter 2016).

Dado que la institución policial se define siempre dentro de un Estado que la contiene, está sujeta al aparato estatal y forma parte de su burocracia. Al analizar las relaciones entre el aparato policial y el poder gubernamental, Brodeur (2011, 35-36) señala dos tesis aparentemente contrapuestas pero que resultan complementarias. Podemos pensar a la policía como una *isla*, un aparato del Estado dentro del Estado, o entenderla como un *instrumento*, como el brazo armado del Estado. De acuerdo con este autor, la polivalencia de la realidad policial garantiza que allí se pueda encontrar material para ilustrar ambas posiciones, aunque la tesis de la insularidad tropieza con la intervención sistemática de lo político en la orientación y en la administración de las actividades de la policía, por ejemplo, mediante promulgación de leyes y reglamentaciones. La tesis de la instrumentalidad, por su parte, es refutada por los mismos hechos, la laxitud de los controles que ejercen las autoridades sobre las actividades policiales y el activismo policial. Los policías no son peones pasivos y dócilmente sometidos a las voluntades de las elites políticas, sino que reaccionan corporativamente frente a sus demandas[28].

[28] Sobre este punto, también Monjardet (2010, 23) señala que "ninguna policía se resume *en la práctica* a la

Ambas tesis son concebidas bajo el presupuesto de una fuerte cohesión al interior del Estado y el aparato policial. Sin embargo, esta fuerte cohesión no siempre se verifica, por lo que ninguna de estas nociones resulta adecuada por sí sola para pensar la relación entre la policía y la autoridad política. Toda vez que la policía es, a la vez, institución, organización y profesión (Monjardet 2010)[29], no podemos concebirla ni como una isla ni como un instrumento: ni hace lo que quiere, ni hace lo que le dicen.

De este campo experto, considero especialmente orientadores los aportes de Monjardet (2010). Dicho autor explica que la policía contiene por lo menos tres modos de producción policiales, asimilables a lo que en este trabajo refiero como funciones primordiales: la seguridad pública (prevención), la represión del crimen (investigación) y el mantenimiento del orden público. Estos modos de producción tienen objetivos y discrecionalidades que deben diferenciarse y no se comprenden como negativos. También plantea la polémica sobre la naturaleza exacta del saber policial, sobre qué se basa, cómo se adquiere y si se puede medir, proponiendo dos modelos alternativos: el artesanal y el técnico.

Para Monjardet, por un lado, están quienes entienden que la competencia policial es producida por el encuentro de ciertas cualidades personales del individuo y un abanico lo más amplio posible de experiencias vivenciales. Aquí dicha competencia es esencialmente subjetiva, relacionada con la persona y sus rasgos de carácter propios, y empírica, acumulada a lo largo

---

estricta realización de la intención de aquellos que la instituyen y tienen autoridad sobre ella, a la pura instrumentalidad. Hay siempre una distancia, más o menos grande, más o menos controlada, pero nunca nula" (cursivas en el original). Más adelante, agrega que "los cuerpos policiales son rebeldes a esta subordinación a lo político. En nombre de la competencia profesional supuestamente requerida, reivindican que los cargos de autoridad directa sobre la fuerza pública sean ocupados por policías y se sublevan contra la atribución de puestos de dirección de los servicios a no-policías" (40). La reivindicación de "la policía para los policías" no es tan diferente de la de otros grupos profesionales: la escuela para los maestros, la investigación para los investigadores, el hospital para los médicos.

[29] Este autor analiza el sistema policial a partir de tres dimensiones que se interrelacionan y entran en tensión entre sí: institución, organización y profesión. La dimensión institucional refiere una visión instrumental, a la policía en tanto instrumento del poder, que le da órdenes. La dimensión organizacional da cuenta de la policía en tanto organización, como un servicio público susceptible de ser requerido por todos, donde tiene lugar el doble proceso de selección mencionado. La dimensión profesional remite a la institución policial en tanto profesión o burocracia, que desarrolla y persigue intereses propios.

de acontecimientos que constituyen precedentes cuya evaluación (fracaso/éxito; ensayo/error) permite la elaboración progresiva de un saber operatorio eficaz. Bajo esta concepción el policía competente es el que tiene antigüedad, experiencia en el terreno, que fue aprendiendo sobre la marcha, dado que los conocimientos formales por sí solos no son garantía de competencia y se rechaza la posibilidad de protocolizar o transcribir en manuales las recetas aprendidas.

Por otro lado, están quienes consideran que el saber hacer policial está basado sobre conocimientos formales, en el dominio de técnicas precisas objetivas, transmisibles, fundadas en códigos, que permitirían minimizar precisamente la influencia de las cualidades personales y paliar la desigualdad de experiencias individuales. En esta visión, la competencia policial es objetiva, independiente de las idiosincrasias; y teórica, no se trata de extrapolar a partir de experiencias singulares, sino, por el contrario, de un marco definido de manera general que se aplica a los acontecimientos particulares. Los elementos esenciales de este marco son proporcionados por los códigos vigentes: código de procedimiento penal, reglas de tránsito, leyes, reglamentos administrativos, documentos internos, circulares de servicio, etc. Aquí el policía calificado es el que posee un profundo conocimiento de este corpus y de las técnicas de intervención.

Adicionalmente, algunos autores han señalado las diferencias en las lógicas de actuación de las dependencias policiales preventivas y las de investigación (Osse 2007, Brodeur 2011), por un lado, y dentro de las investigaciones de delitos comunes y de delitos complejos (UNODC 2004, 2010, Ratcliffe 2007, 2008, CEJA 2013), por el otro.

En los últimos años, los organismos nacionales e internacionales abocados a la investigación criminal han resaltado la necesidad de promover especialmente estrategias investigativas proactivas del delito complejo y el crimen organizado. Esta literatura se ha focalizado en

demandar mayores niveles de cooperación, proactividad, eficacia e imparcialidad en las agencias del Estado encargadas de la investigación criminal de estos delitos (UNODC 2004, 2010). Las estrategias proactivas son particularmente útiles en la lucha contra la delincuencia organizada. Básicamente, este tipo de acciones está dirigido contra amenazas de delitos para reducir el perjuicio que puedan causar, en lugar de responder al delito una vez que ha sido cometido e identificado, y requiere tareas de inteligencia criminal (UNODC 2010, 11-12). En efecto, la función de la inteligencia criminal implica anticipar riesgos futuros a la seguridad pública e influenciar a los tomadores de decisiones para que las acciones de prevención del crimen puedan iniciarse; para anticipar es necesario predecir, y para predecir es necesario detectar patrones criminales (Ratcliffe 2007, 2008, Johnson 2010).

1.6. La mirada de la supervisión y el control de burocracias estatales

Un corpus adicional de literatura, útil para el desarrollo teórico que da sustento a mi investigación, refiere a los estudios sobre el espacio para la autonomía y discrecionalidad en las burocracias estatales. Aquí encontramos diversos trabajos que arrojan luz sobre las dinámicas de la delegación en las burocracias legislativas, ejecutivas y judiciales. Estos estudios analizan la lógica y modalidades de la delegación, partiendo del enfoque principal-agente (Kiewiet y McCubins 1991, Ramseyer y Rosenbluth 1993), los determinantes de la delegación discrecional en el ámbito legislativo (Huber y Shipan 2002, Epstein y O´Halloran 1999), las relaciones entre organización de las burocracias legislativas y ejecutivas y la eficiencia en términos de políticas (Moe 1989, Geddes 1994), y las variaciones en los métodos de control político de las burocracias (Eaton 2003).

De especial utilidad para esta tesis resultan los aportes de McCubbins y Schwartz (1984), quienes consideran dos distintos estilos de control que las legislaturas pueden efectuar sobre la política: el modelo de la "patrulla policial" y el de "alarmas contra incendio". El primero implica una analogía con el uso real de las patrullas policiales, es un modelo comparativamente centralizado, activo y directo. El órgano de control (en el caso analizado por los autores, el Congreso), revisa muestras del accionar ejecutivo con el fin de detectar y remediar violaciones a los objetivos establecidos y, a través de dicha vigilancia, desincentivar tales violaciones.

El segundo se asemeja al uso de las alarmas contra incendio en la vida real, es un modelo menos centralizado, menos activo y con menor intervención directa. En lugar de examinar una muestra de acciones con el fin de detectar desviaciones, el órgano controlador establece un sistema de reglas, procedimientos y prácticas informales para que otros actores involucrados (ciudadanos, grupos de interés organizados) estén atentos y efectúen el control, "encendiendo la alarma" ante conductas inapropiadas (McCubbins y Schwartz 1984, 166).

Recuperando las metáforas de Brodeur (2011), sobre la policía como una burocracia aislada o como un instrumento del poder político, la supervisión que éste realice sobre la institución policial en tanto burocracia recurrirá al sistema de alarmas o al mecanismo de patrulla, según el caso. Es posible argumentar que, en materia de investigación criminal, el control político sobre el accionar policial será más o menos férreo según la agenda fijada, la temática en particular y las relaciones de confianza establecidas.

1.7. Síntesis y propuesta teórica

Mi abordaje del accionar de los funcionarios policiales, la orientación de la investigación criminal y el espacio y el contenido para la discrecionalidad policial se nutre de los aportes de los enfoques hasta aquí descritos. El modelo delegacionista postula que tanto jueces como funcionarios delegan en los agentes policiales la decisión sobre qué y cómo investigar y presupone, por tanto, una fuerte autonomía de las fuerzas policiales en la persecución penal de delitos. Sin embargo, el entramado legal y normativo otorga a los operadores judiciales (jueces o fiscales, según sea el modelo acusatorio o inquisitivo) un rol de conducción formal de la investigación criminal. El modelo estratégico, por su parte, asume que las investigaciones criminales estarán orientadas conforme las preferencias de los diversos actores (policías, pero también jueces, fiscales y funcionarios políticos), principalmente a fin de sobrevivir en los cargos y conseguir beneficios personales o institucionales.

Basándome en la perspectiva de la defección estratégica (Helmke 2002, 2005, Helmke y Sanders 2006), espero que la dirección de la persecución penal ordenada por los magistrados judiciales vaya en sintonía con las agendas de seguridad establecidas por el poder ejecutivo en los delitos priorizados y de interés público (vg. delitos sensibles, como los de corrupción o de violaciones a los derechos humanos, o delitos de relevancia creciente, como el narcotráfico). Argumento, sin embargo, que existe una delegación *selectiva* por parte de jueces y fiscales hacia los agentes policiales en la conducción de aquellos delitos de menor relevancia pública (vg. delitos comunes, como robos, homicidios; también consumo o distribución de drogas en el nivel terminal, "narcomenudeo"). En este sentido, espero que el control que realicen los operadores judiciales sobre los policías sea más parecido al modelo de alarmas contra incendios que al de patrulla policial (McCubbins y Schwartz 1984). Es decir, que se

preocupen por establecer mecanismos que les permitan estar atentos y “encender la alarma” frente a conductas inapropiadas.

Por otra parte, considero que los agentes policiales sí pueden tener un rol en la conducción de la investigación criminal (en especial, en las áreas delegadas por la magistratura judicial). Este espacio estará dado por la experiencia y desempeño de competencias profesionales en la labor investigativa, bajo una mirada de la discrecionalidad policial asociada a un saber hacer profesional (Monjardet 2010, Brodeur 2011). El margen de discrecionalidad del que gozan los policías aparece en dos sentidos: primero, en la ejecución de las tareas investigativas, proactivas o reactivas (Ratcliffe 2007, 2008, UNODC 2010), y segundo, en la selección de lo que muestran o no de su trabajo y los elementos de persuasión que utilizan frente a las demandas de los operadores judiciales (Monjardet 2010).

La siguiente tabla resume los principales postulados de las perspectivas teóricas relevadas, aplicados al interés de la tesis.

Tabla 1. Enfoques teóricos sobre la conducción de la investigación criminal

ENFOQUE TEÓRICO	PODER EJECUTIVO	OPERADORES JUDICIALES	AUXILIARES DE JUSTICIA	DELITOS INVESTIGADOS	SECTORES CRIMINALIZADOS	REFERENTES
Delegacio-nista	--	Delegan	Conducen, discrecionalidad negativa	Delitos clásicos (homicidios, robos). Narcomenudeo	Delincuentes de poca monta. Jóvenes en situación de vulnerabilidad	Sain, Arslanián, Riego, Duce
Estratégico defectivo	Fijan agendas	Conducen estratégicamente	--	Según agenda gobierno (PE fuerte) Según opinión pública (PE débil)	Según agenda PE/ opinión pública	Helmke, Helmke y Sanders
Profesiona-lista	--	--	Conducen, discrecionalidad positiva	Delitos comunes y complejos, según competencia profesional policial	Delincuentes de poca monta, organizaciones criminales	Monjardet, Brodeur
				Delitos complejos	Organizaciones criminales	UNODC, Ratcliffe
Tesis propia	Fijan agendas	Conducen estratégicamente Delegan selectivamente	Siguen instrucciones Conducen, discrecionalidad positiva	Según agenda PE Delitos comunes y complejos, según competencia profesional policial	Según agenda PE Delincuentes de poca monta, organizaciones criminales	--

Fuente: Elaboración propia

Recapitulando lo desarrollado hasta ahora, el objetivo general de la tesis es examinar el rol de policías y operadores judiciales en la dirección de la investigación criminal a nivel federal en Argentina, en diferentes contextos de gobierno. Para cumplir con este objetivo general, las hipótesis que guían la investigación conjeturan que:

I. La orientación del accionar policial en la investigación criminal a nivel federal está limitada por los lineamientos que emanan del gobierno y de la interacción con operadores judiciales estratégicos. De esta hipótesis general, se derivan como sub-hipótesis:

I.a. La libertad de elección de los delitos a investigar por la policía en el nivel federal estará condicionada por las instrucciones recibidas de los operadores judiciales que conducen las investigaciones.

I.b. Los operadores judiciales imparten instrucciones influenciados por las demandas y presiones que perciben desde el gobierno y la opinión pública, materializadas en las agendas de seguridad.

I.c. Existe una delegación selectiva por parte de los operadores judiciales hacia los agentes policiales en la conducción de las investigaciones.

I.d. Las características organizacionales de cada fuerza federal, en particular su estructura de conducción y sus dimensiones, son un factor interviniente en el peso que tienen las instrucciones gubernamentales sobre qué, cuánto y cómo investigan sus integrantes.

II. La discrecionalidad policial en la investigación criminal a nivel federal se explica por el ejercicio de un saber hacer fundamental para la investigación de los delitos. De esta hipótesis general, se derivan como sub-hipótesis:

II.a. El rol de los agentes policiales en la conducción de la investigación criminal está habilitado por su saber hacer profesional.

II.b. De manera complementaria, los funcionarios policiales también toman decisiones en función de su percepción de los actores judiciales y gubernamentales.

Como corolario, presento un esquema analítico que converge con la propuesta de Della Porta (1999) para el examen de la represión policial de movimientos sociales. Este esquema está basado en las interacciones entre los actores, sus preferencias, aprendizajes y configuraciones organizacionales. Es a partir de las interacciones al interior y entre los distintos niveles y sub-niveles de análisis que podemos comprender la orientación de la investigación criminal y el concomitante espacio y contenido de la discrecionalidad policial.

Figura 1. Un modelo analítico para la investigación criminal

Fuente: Elaboración propia, adaptado de Della Porta (1999)

El primer nivel de análisis hace referencia a las condiciones estructurales que dan marco a la labor de investigación criminal. Los rasgos institucionales (organización del sistema de persecución penal, de la justicia y de la policía, códigos penales, leyes, reglamentaciones, etc.) desempeñan un papel primordial en la definición de oportunidades y límites para la discrecionalidad policial. La estructura legal/institucional fija las condiciones bajo las que deben desarrollarse las estrategias reales de investigación criminal. Lo que esta autora denomina como cultura política refiere a los aspectos vinculados con las concepciones del Estado y de los derechos de los ciudadanos. También forma parte de este primer nivel contextual de análisis la relación entre el gobierno y las agendas públicas en materia de seguridad, más orientadas al progresismo o a una mirada punitivista, a partir de las cuales el poder ejecutivo fija la dirección de la política criminal.

El segundo nivel remite al campo operacional, al espacio donde se despliegan las estrategias y actores que llevan adelante la investigación criminal. Es en la interacción con el gobierno y sus agendas que se definen las estrategias de los otros actores involucrados en el proceso de

persecución penal: la policía y la justicia. Esta última, a través del poder judicial o el ministerio público conduce las investigaciones criminales, adecuándose a las directivas impartidas por el poder ejecutivo.

A partir de la interacción sistémica entre todos los elementos mencionados se modelan las acciones concretas que llevan adelante los investigadores policiales. Las policías y fuerzas de seguridad ejecutan las investigaciones criminales, siguiendo instrucciones o actuando de acuerdo a su criterio, ya sea este un criterio profesional (discrecionalidad positiva) o guiado por la búsqueda de intereses particulares (discrecionalidad negativa).

Capítulo 2

2. Decisiones metodológicas

2.1. Diseño del estudio y selección de los casos

Como desarrollé anteriormente, el objetivo de esta tesis es examinar el rol de policías y operadores judiciales en la dirección de la investigación criminal a nivel federal en Argentina, en diferentes contextos de gobierno. Las principales hipótesis de la investigación conjeturan que, en la investigación criminal federal, i) la orientación del accionar policial está limitada por los lineamientos que emanan del gobierno y de la interacción con operadores judiciales estratégicos, y ii) la discrecionalidad policial se explica por el ejercicio de un saber hacer fundamental para la investigación de los delitos.

Para lograr tal objetivo y poner a prueba esas hipótesis, elaboré un diseño de investigación basado en el estudio de casos con intención comparativa[30]. Propongo un estudio de caso en el sentido de un recorte en el tiempo y en el espacio de actores, relaciones e instituciones sociales del cual se intenta recuperar su particularidad en el marco de su complejidad (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). El interés comparativo resulta de que considero que la experiencia singular de las redes de trabajo de los investigadores criminales de la PSA con actores gubernamentales y operadores judiciales nos permite iluminar las dinámicas de la investigación criminal a nivel federal en general. Adicionalmente, a este caso central se añaden como casos auxiliares las otras fuerzas policiales y de seguridad que actúan en la

[30] Los aportes en la literatura sobre los usos y aplicaciones de los estudios de caso en política comparada van desde los clásicos métodos de la diferencia y la similitud de J. S. Mill (1882) hasta los aportes más cercanos en el tiempo sobre tipos de estudios de caso de Lijphart (1971), Eckstein (1975) y Skocpol y Somers (1980). Otra batería de trabajos se ha ocupado sobre técnicas y diseños de investigación vinculadas a los estudios de caso (Gerring 2004, 2007, George y Bennett 2005, Seawright y Gerring 2008, Levy 2008, Blatter y Haverland 2012, Rohlfing 2012, Gerring y Cojocaru 2016).

investigación de delitos complejos a nivel federal, con el objetivo de dar mayor robustez a los hallazgos y poner a prueba la validez externa de las hipótesis presentadas (Soifer 2021).

La elección del estudio de caso con intención comparativa me parece apropiada por dos razones centrales. En primer lugar, porque un estudio de caso es definido como un estudio en profundidad de un solo caso o un número pequeño de casos, con el objeto de conocer un conjunto (clase) más grande de casos similares (Gerring 2004, 2007, Gerring y Cojocaru 2016)[31]. De acuerdo a lo expuesto más arriba, el fenómeno de interés radica en la direccionalidad de la investigación de delitos en el nivel federal en Argentina, la cual es llevada adelante por las agencias policiales y de seguridad conforme las instrucciones recibidas de operadores judiciales y autoridades políticas.

Es de notar que el Estado argentino está constituido por un gobierno nacional y por 24 gobiernos subnacionales, cada uno de los cuales tiene policías propias. El gobierno nacional cuenta con dos policías y dos fuerzas de seguridad para garantizar la dimensión federal de la seguridad interior: la Policía Federal Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval. Las fuerzas federales argentinas están abocadas principalmente a la persecución de los delitos federales, aunque además pueden investigar ciertos delitos comunes, principalmente dentro del ámbito jurisdiccional de cada una. Las policías provinciales, por su parte, intervienen e interactúan con la justicia en el nivel ordinario (ver capítulo 3).

En particular, me interesa arrojar luz sobre el papel que juegan estos distintos actores en la mencionada direccionalidad, a la luz del examen de la labor investigativa de las policías, quienes son usualmente caracterizadas por buena parte de la literatura como ineficientes, poco

[31] En efecto, de acuerdo con Gerring (2004) los estudios de caso, al igual que las muestras, buscan representar una población de casos. Para este autor, la oportunidad de estudiar en profundidad una sola unidad es lo que constituye una de las principales virtudes del método del estudio de caso, que típicamente presenta una investigación original (2004, 344-5).

profesionales y guiadas por intereses opacos, cuando no espurios. En este sentido, parece adecuado utilizar como estrategia el estudio de caso, entendiendo que el examen en profundidad del accionar de una de las policías federales en Argentina podrá incrementar el conocimiento sobre la actuación de las fuerzas de seguridad en este nivel.

En segundo lugar, porque los estudios de caso pueden ser útiles a la hora de proponer, estimar y evaluar mecanismos causales (Gerring y Cojocaru 2016). Concretamente, una de las aplicaciones de la historia comparada, de acuerdo con Skocpol y Somers (1980, 176-78), es la "demostración paralela de la teoría" (*parallel demonstration of theory*), que busca aplicar una teoría o argumento causal a una serie de casos examinados individualmente. Según estos autores, los estudios paralelos comparados buscan, sobre todo, demostrar que una teoría se mantiene válida de manera similar para cada caso. Las diferencias entre casos son particularidades contextuales frente a las cuales destacan la generalidad de los procesos sobre los que básicamente se ocupan sus teorías (Skocpol y Somers 1980, 178).

De manera similar, Gerring sostiene que los casos periféricos o auxiliares forman parte de los diseños de estudio de caso (*cross-case*) en los que el énfasis cambia del caso individual a una muestra de casos (2007, 20-22)[32]. En esta misma línea, Soifer (2021, 11-12) afirma que los casos sombra (*shadow cases*) constituyen un subtipo de caso auxiliar, orientados a la validez externa: buscan mostrar que la teoría que se desarrolló en otra parte se sostiene de manera más general[33]. En concordancia, considero una estrategia conveniente la utilización de un caso central (la PSA y sus redes de colaboración) para comprender el fenómeno de interés de esta investigación, acompañado de otros casos auxiliares (PFA, GNA, PNA y sus redes) que

[32] Por su parte, Soifer (2021) distingue los casos auxiliares de los casos centrales, en tanto los primeros se orientan a iluminar la aplicación más extensiva de un argumento, más que constituir casos propiamente dichos.

[33] Este autor define los estudios de casos sombra como una variante de los estudios de pocos casos (N pequeño) que busca examinar un caso auxiliar y extraer inferencias del análisis intra-caso para arrojar luz sobre las afirmaciones más generales elaboradas a partir del caso central (Soifer 2021, 11).

permitan contrastar la plausibilidad del argumento y den mayor validez externa a los hallazgos[34].

La estrategia del estudio y selección de los casos sigue las recomendaciones de Gerring (2004, 2007), George y Bennett (2005) y Gerring y Cojocaru (2016). El caso central elegido, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, ofrece una ventana privilegiada para observar la labor de las fuerzas policiales en materia de investigación de delitos, en el nivel federal en Argentina. La PSA es una agencia de menores dimensiones que las restantes policías y fuerzas de seguridad federales argentinas[35] y con un diseño institucional que la diferencias de sus pares, si bien es de esperar que su agrupamiento investigativo opere bajo la misma lógica que las restantes. Debido a que se trata de una policía que cumple funciones específicas y focalizadas en cierta criminalidad, su trabajo resulta asimilable al de las otras fuerzas que intervienen en el nivel federal, diferenciándose de los cuerpos policiales subnacionales que lidian con la delincuencia común y cuentan con mayores flujos de casos y efectiva labor de calle. Sigo en esta elección las recomendaciones de George y Bennett, quienes subrayan la necesidad de ser cuidadosos en la elección de los casos y el diseño de la investigación, de modo de garantizar: a) una mayor comprensión de los fenómenos de interés, a partir de la correcta identificación de la "clase" de eventos; y b) la futura comparación con casos asimilables, a partir de la apropiada definición de objetivos y preguntas (2005, 67-69).

La inclusión de Policía Federal Argentina, Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional Argentina como casos auxiliares posibilita contrastar la información relevada para el

[34] Esta estrategia es similar a la propuesta por Barzelay y Cortázar Velarde (2004) referente a los estudios de caso instrumentales, en los que el estudio de una experiencia singular permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión. De acuerdo a estos autores, "en un estudio de caso instrumental, la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional" (2004, 8).

[35] En promedio, el presupuesto de la PSA es 8 veces menor que el de las otras fuerzas policiales y de seguridad federales (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Federal); y su planta de personal es 5 veces más pequeña (cfr. Costantino y Gutiérrez 2017, 72).

caso de la PSA, en la manera propuesta por Skocpol y Somers (1980) y Hillel (2021). Estos casos auxiliares me permitirán poner a prueba los hallazgos efectuados a partir del caso central, a fin de comprobar su aplicabilidad a otros casos del mismo tipo (demostración paralela de la teoría). Adicionalmente, las diferencias organizacionales hacen necesaria la recurrencia a estos casos sombra, de modo de controlar por otras variables intervinientes, tales como la conducción y el tamaño de las fuerzas.

La fuerza elegida presenta una ventaja adicional en relación con la factibilidad del estudio. Entre 2015 y 2019 estuve a cargo de la Secretaría de Investigación del Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria. Mi posición como investigadora dentro de la PSA y la articulación con diversas áreas y agencias del sistema de seguridad interior me permitieron recopilar y analizar información de difícil acceso para especialistas externos, tanto dentro de esta fuerza como en sus pares, Gendarmería, Prefectura y PFA.

2.2. Hipótesis, operacionalización de las variables y dimensiones analizadas

Retomando lo desarrollado en el capítulo anterior, vimos que el objetivo general de la tesis es examinar el rol de policías y operadores judiciales en la dirección de la investigación criminal a nivel federal en Argentina, en diferentes contextos de gobierno.

Para cumplir con este objetivo general, en el capítulo anterior desarrollé las hipótesis y sub-hipótesis que guían la investigación. A continuación, sumo a estas conjeturas las principales consecuencias observables que espero encontrar para su contrastación.

I. La orientación del accionar policial en la investigación criminal a nivel federal está limitada por los lineamientos que emanan del gobierno y de la interacción con

operadores judiciales estratégicos. De esta hipótesis general, se derivan como sub-hipótesis:

I.a. La libertad de elección de los delitos a investigar por la policía en el nivel federal estará condicionada por las instrucciones recibidas de los operadores judiciales que conducen las investigaciones.

Espero encontrar que cuanto mayor sea la proporción de causas tramitadas por la policía que tengan un origen externo (enviadas mediante oficio judicial), menor será la libertad de elección autónoma de la policía respecto de qué delitos investigar y mayor la injerencia de la justicia, dado que la fuerza no tiene intervención previa en el asunto. En contraposición, una preponderancia de las causas de origen interno (a partir de una acción de control preventivo o mediante denuncia en sede) será consecuencia de una mayor libertad de elección policial en torno a los delitos a investigar, dado que la causa comienza a partir del accionar preventivo de la fuerza.

I.b. Los operadores judiciales imparten instrucciones influenciados por las demandas y presiones que perciben desde el gobierno y la opinión pública, materializadas en las agendas de seguridad.

Así, en materia de delitos federales, espero observar que cuando la agenda de seguridad esté alineada con políticas progresistas, aumentan las investigaciones sobre crímenes de cuello blanco, violaciones a los derechos humanos y orientados a la persecución de organizaciones criminales. Por el contrario, cuando la agenda de seguridad esté alineada con políticas punitivistas espero observar una mayor criminalización de sectores vulnerables a partir de delitos comunes o ubicados en los eslabones más bajos de las cadenas criminales, así como un descenso en las investigaciones sobre violaciones a derechos humanos. Las agendas de centro

tendrán como correlato la persecución de delitos socialmente relevantes (violaciones graves a la integridad personal y a la propiedad, corrupción y violencia institucional), delincuentes de poca monta y organizaciones criminales.

Asimismo, espero encontrar en los testimonios referencias a las presiones o demandas que perciben por parte del gobierno y los medios de comunicación.

I.c. Existe una delegación selectiva por parte de los operadores judiciales hacia los agentes policiales en la conducción de las investigaciones.

En este sentido, espero encontrar mayor oportunidad para iniciar la persecución de delitos comunes, como robos, homicidios; también consumo o distribución de drogas en el nivel terminal, "narcomenudeo" (preponderancia de origen interno en estas investigaciones). Los delitos investigados bajo la conducción discrecional de la policía estarán asociados a las competencias profesionales adquiridas, a los recursos y capacidades disponibles y a las variaciones en los niveles del delito en sus jurisdicciones.

Además, espero observar que el control que realicen los operadores judiciales esté orientado a detectar conductas inapropiadas a través de ciertos mecanismos establecidos a tal fin, más que vigilar de manera constante el accionar de las fuerzas. Los testimonios deberían dar cuenta de las percepciones de los funcionarios judiciales y policiales a la hora de relacionarse y elegir trabajar con las distintas fuerzas.

I.d. Las características organizacionales de cada fuerza federal, en particular su estructura de conducción y sus dimensiones, son un factor interviniente en el peso que tienen las instrucciones gubernamentales sobre qué, cuánto y cómo investigan sus integrantes.

Espero observar un mayor peso de las instrucciones gubernamentales en fuerzas cuya conducción sea civil que en aquellas donde es ejercida por personal policial. También, un mayor grado de permeabilidad a las instrucciones gubernamentales en fuerzas de dimensiones pequeñas, que en fuerzas de mayor tamaño.

II. La discrecionalidad policial en la investigación criminal a nivel federal se explica por el ejercicio de un saber hacer fundamental para la investigación de los delitos. De esta hipótesis general, se derivan como sub-hipótesis:

II.a. El rol de los agentes policiales en la conducción de la investigación criminal está habilitado por su saber hacer profesional.

El contenido de la actuación autónoma de la policía debería hacerse observable en las faenas rutinarias llevadas adelante por las unidades de investigación policiales, así como en las interacciones con los operadores judiciales. En particular, en la ejecución de las tareas investigativas, proactivas o reactivas, y en la selección de lo que muestran o no de su trabajo junto con los elementos de persuasión que utilizan frente a las demandas de los operadores judiciales. Espero observar estas dinámicas de actuación e interacción a través de los testimonios relevados.

II.b. De manera complementaria, los funcionarios policiales también toman decisiones en función de su percepción de los actores judiciales y gubernamentales.

Por tanto, espero encontrar que los testimonios relevados en las entrevistas refieran a esta adaptación frente a distintos actores o contextos gubernamentales, incluyendo menciones a las presiones o demandas que reciben.

De las hipótesis y sub-hipótesis presentadas se desprenden las variables a relevar durante la investigación. La *orientación de la investigación criminal* tiene como componente observable los tipos de *delitos investigados*. Las problemáticas delictivas investigadas por las fuerzas aparecen nomencladas dentro de los informes y bases de datos estadísticos de maneras diversas, con mayor o menor grado de especificidad según el caso. A fin de utilizar un criterio uniforme en el tratamiento de los tipos de delitos investigados, estos fueron recodificados teniendo en cuenta los que se detallan en la Tabla 2.

Tabla 2. Criterios de codificación de los tipos de delitos investigados

Tipo de delito	**Actividades delictivas incluidas**
Narcotráfico	Delitos relacionados con el tráfico y comercialización ilícita de estupefacientes (Ley N° 23.737); contrabando de estupefacientes (Ley N° 22.415, Código Aduanero)
Lesa humanidad	Delitos de lesa humanidad; Grupo Especial de Asistencia Judicial (GEAJ)[36]
Trata de personas	Trata de personas; con fines de explotación sexual; con fines de explotación laboral
Robo / Hurto	Hurto; robo
Lavado de activos	Delitos contra el orden económico y financiero
General delictivo	No especifica
Contrabando	Contrabando de mercancías o divisas. Ley N° 22.415 (Código Aduanero). No incluye contrabando de estupefacientes.
Contra la libertad	Contra la libertad individual; secuestro; violación de domicilio; violación de secretos y privacidad; contra la libertad de trabajo y asociación; contra la libertad de reunión; contra la libertad de prensa; amenazas
Contra la administración pública	Atentado y resistencia contra la autoridad; falsa denuncia; usurpación de autoridad, títulos u honores; abuso de autoridad y violación de los deberes del funcionario público; violación de sellos y documentos; cohecho y tráfico de influencias; malversación de caudales públicos; negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas; exacciones ilegales; enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados; prevaricato; denegación y retardo de justicia; falso testimonio; encubrimiento; evasión y quebrantamiento de pena (fuga)
Falsificaciones	Delitos contra la fe pública. Falsificación de monedas, divisas, documentos. Falsificación de billete de banco, títulos al portador y documentos de crédito; falsificación de sellos, timbres y marcas; fraudes al comercio y la industria; pago con cheque sin fondos

[36] El Grupo Especial de Asistencia Judicial (GEAJ) interviene en las medidas dispuestas por las autoridades judiciales y/o por el Ministerio Público Fiscal como auxiliar de la Justicia Federal, para la ejecución de las tareas investigativas, los allanamientos, registros, requisas y secuestros de objetos en el marco de las causas en las que se investiga la posible sustracción de menores de 10 años o retención indebida de menores de edad o falsificación de documentos públicos o la supresión de identidad originados en el Terrorismo de Estado argentino entre los años 1976 y 1983.

Tipo de delito	Actividades delictivas incluidas
Averiguaciones	Averiguación de ilícito, averiguación de paradero. (No constituye un tipo penal pero aparece frecuentemente dentro de los registros y reportes estadísticos)
Capturas	Búsquedas de personas prófugas, CUFRE[37]. (No constituye un tipo penal pero aparece frecuentemente dentro de los registros y reportes estadísticos)
Contra el estado civil	Matrimonio ilegal; supresión y suposición del estado civil y de la identidad
Contra el honor	Calumnias e injurias
Contra el orden público	Instigación a cometer delitos; asociación ilícita; intimidación pública; apología del crimen; otros atentados contra el orden público
Contra la integridad sexual	Adulterio; violación; corrupción de menores; pornografía infantil; prostitución; exhibición obscena
Contra la seguridad de la nación	Traición; delitos que comprometen la paz y la dignidad de la Nación
Contra la seguridad pública	Incendios y otros estragos; contra la seguridad del tránsito y de los medios de transporte y comunicación; piratería; contra la salud pública; envenenamiento, adulteramiento de aguas o alimentos; incluye Ley de Armas y art. 189 bis del CPN
Contra los poderes públicos y el orden constitucional	Atentados al orden constitucional y la vida democrática; sedición
De acción pública	-
Defraudaciones y estafas	Estafas y otras defraudaciones
Homicidio	-
Otros delitos contra la propiedad	Abigeato; extorsión; usura; quebrados y otros deudores punibles; usurpación; daños; secuestro extorsivos
Otros delitos contra las personas	Contra la vida; lesiones; lesiones en riña; duelo; abuso de armas; abandono de persona
Terrorismo	Asociaciones ilícitas terroristas y financiación del terrorismo
Otros delitos no tipificados en el Código Penal	Delitos tributarios. Evasión, aprovechamiento indebido de subsidios, apropiación indebida de recursos, obtención fraudulenta de beneficios fiscales. Delitos relativos a los recursos de la seguridad social. Delitos fiscales comunes. Insolvencia fiscal fraudulenta, simulación dolosa de pago, alteración dolosa de registros (Ley 24.769, Régimen Penal Tributario). Código aduanero (excepto contrabando), Ley de migraciones, fauna, patrimonio arqueológico, actos discriminatorios, etc.
Violencia institucional	Violencia policial, violencia en situaciones de encierro, apremios ilegales y/o tortura

Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 11.179, Código Penal de la Nación, y modif., Ley N° 27.737, de Estupefacientes, Ley N° 22.415, Código Aduanero y normativa vigente.

[37] El Comando Unificado Federal de Recaptura de Evadidos (CUFRE) fue puesto en funciones en 2019. Está integrado por las cuatro fuerzas federales (PFA, PNA, GNA y PSA) y tiene como objetivo la investigación, búsqueda y detención de los prófugos involucrados.

El *origen de las investigaciones* se clasifica de acuerdo con la modalidad de inicio que tienen las causas. Es interno cuando la investigación comience a partir de una acción preventiva de las fuerzas policiales y de seguridad o por una denuncia en sede, y externo, cuando la investigación empiece por un mandato u oficio judicial.

Las *agendas gubernamentales de seguridad* se basan en las políticas públicas de seguridad delineadas por el poder ejecutivo, en interacción con las demandas de la opinión pública y el clamor social. Como fue desarrollado en el capítulo anterior, estas agendas son definidas como progresistas, de centro o punitivistas, de acuerdo con la forma de gobierno del sistema de seguridad, la prevención del delito, la investigación de los presuntos delincuentes, la orientación de la política criminal, el castigo a los criminales y los principales sectores criminalizados. La Tabla 2 resume los criterios para la clasificación de las políticas de seguridad.

Tabla 2. Clasificación de las políticas de seguridad

Dimensiones	PROGRESISTAS	CENTRO	PUNITIVISTAS
Gobierno de la seguridad	Los poderes políticos clásicos y múltiples mecanismos de *accountability* social	Los poderes políticos clásicos	Referentes del sistema de seguridad
Prevención del delito	Basada en políticas *integrales,* potenciadoras de las poblaciones más vulnerables. La estructura organizativa de la policía debe tener múltiples mecanismos de *accountability*	Basada en políticas integrales y en políticas punitivas/disuasorias	Basadas en políticas punitivas/disuasorias. La estructura organizativa de la policía debe ser centralizada y jerárquica para maximizar la capacidad operativa en la calle
Investigación de presuntos criminales	Persecución penal respetuosa de las garantías al debido proceso	Persecución penal respetuosa de las garantías del debido proceso e interesada en la eficacia de la persecución penal	Persecución penal acorde al derecho penal del enemigo

Dimensiones	PROGRESISTAS	CENTRO	PUNITIVISTAS
Orientación de la política criminal	Delito complejo (trata, narcotráfico, lesa humanidad, violencia institucional) y de cuello blanco (contrabando, lavado de activos, evasión fiscal)	Delito clásico (robo, hurto, homicidio) y complejo (narcotráfico, trata de personas)	Delito clásico y de bagatela (contra la integridad física y la propiedad, robo, hurto, secuestros, homicidios)
Castigo a criminales	El castigo se piensa esencialmente en función de la resocialización del delincuente	Se busca aislar y en lo posible resocializar a los delincuentes	El castigo se piensa en función de aislar e inocuizar al delincuente, e intimidar a la delincuencia en general
Sectores criminalizados	Eslabones más altos de las bandas criminales organizadas	Delincuentes de poca monta y organizaciones criminales	Delincuentes de poca monta Jóvenes en situación de vulnerabilidad

Fuente: Adaptado de Costantino y Gutiérrez (2018)

Las *características organizacionales* de las fuerzas constituyen una variable interviniente dentro del esquema de hipótesis propuesto, con implicancias para el desarrollo de la labor de investigación criminal y la permeabilidad a la conducción política de las distintas fuerzas. Esta caracterización incluye las misiones, estructuras orgánicas, carreras profesionales, sistemas de formación y capacitación y tamaño o recursos institucionales. La *misión* brinda información sobre la función principal desarrollada por cada fuerza. La *estructura orgánica* de cada fuerza se conforma de un componente operacional, un componente de formación y un componente de administración y apoyo. Asimismo, comprende los cargos de *conducción institucional*. Permite dar cuenta del lugar asignado a la investigación criminal en el organigrama de cada fuerza. La *carrera profesional* abarca la organización de cuadros y jerarquías, la proyección de carrera y las condiciones para la conducción institucional. El *sistema de formación y capacitación* constituye las instancias formales de aprendizaje de la

labor policial, se complementa con el desarrollo de carrera profesional. El *tamaño* de cada fuerza está contabilizado como la cantidad de personal con que cuenta la institución[38].

La *discrecionalidad* en el accionar policial refiere a la capacidad de decisión y elección sobre el curso de acción a tomar por parte de la policía. Esta discrecionalidad puede ser positiva, cuando es efectuada conforme la calificación profesional y el saber técnico; o negativa, cuando está orientada por intereses espurios, particularistas o por corrupción.

La *labor de la investigación criminal* corresponde al ejercicio del saber hacer profesional. Este saber hacer refiere a las competencias necesarias para el desarrollo de las tareas, en este caso investigativas, que pueden ser adquiridas de acuerdo a un modelo artesanal o técnico (Monjardet 2010). El modelo artesanal está basado en la posesión de ciertas cualidades personales y la adquisición de competencias mediante la experiencia vivencial, a través de la antigüedad, la experiencia en el terreno y el aprendizaje sobre la marcha. El modelo técnico está asentado sobre conocimientos formales, en el dominio de técnicas precisas objetivas, transmisibles, fundadas en códigos.

El relevamiento y análisis de la información requerida para contrastar las hipótesis presentadas estuvo guiado por las siguientes dimensiones de análisis, en concordancia con el modelo analítico propuesto en el capítulo anterior. Estas dimensiones, a su vez, ordenan la presentación de los hallazgos dentro del cuerpo de la tesis. Dentro del nivel estructural contextual, la primera dimensión es la organización del sistema de investigación criminal federal en Argentina. Tiene como fin identificar los actores participantes, roles y funciones de dicho sistema. Para ello, examina y describe en detalle la información institucional vinculada

[38] Considero que medir el tamaño organizacional a partir del número de recursos humanos permite la comparación interanual y provee una medida más válida que, por ejemplo, utilizar los montos presupuestarios asignados año a año, dadas las dificultades que acarrearía su indispensable conversión a valores constantes.

al desarrollo de la investigación criminal de delitos federales en Argentina, incluyendo el poder judicial y el poder ejecutivo a través de sus ministerios y fuerzas policiales y de seguridad. La segunda dimensión refiere a las agendas gubernamentales que guían las investigaciones, con el propósito de describir la orientación de la política criminal y los delitos complejos priorizados. En tercer lugar, está el estudio de la organización de la investigación criminal al interior de las fuerzas policiales y de seguridad, a fin de conocer el lugar y relevancia de la investigación criminal en cada una de ellas.

En el nivel operacional, la cuarta dimensión examina la orientación de la investigación criminal, que abarca los tipos de delitos perseguidos y el origen de las investigaciones. En particular, me interesan las variaciones a lo largo del tiempo, la intersección con las agendas gubernamentales, y las diferencias al interior de las diversas unidades investigativas. Una quinta dimensión indaga en la labor operativa que llevan adelante las fuerzas de seguridad, para analizar las tareas efectivamente realizadas por los investigadores policiales. Esta comprende las tareas investigativas, las competencias y destrezas requeridas, los espacios de aprendizaje de dichas competencias, los recursos disponibles para llevar adelante estas tareas y los criterios de evaluación de los logros obtenidos. Con esta dimensión espero conocer el modo en que es realizada efectivamente la tarea de investigación criminal, al tiempo que –de acuerdo con mis hipótesis centrales– permite ubicar el espacio real para el ejercicio de la discrecionalidad policial. Una última dimensión analiza las redes de trabajo entre los actores del sistema de investigación criminal. Tiene como objetivo descubrir el entramado de relaciones que se entretejen entre los actores del proceso de persecución penal, que da lugar a influencias, demandas, presiones; así como también a la construcción de redes y vínculos de confianza.

Tabla 3. Niveles y dimensiones de análisis

Nivel	Dimensión	Propósito
Estructural-contextual	1. Estructura del sistema de investigación criminal	Identificar actores participantes, roles y funciones
	2. Agendas gubernamentales de seguridad	Describir la orientación de la política criminal y delitos complejos priorizados
	3. Organización de la investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad	Conocer el lugar y relevancia de la investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad
Operacional	4. Orientación de la investigación criminal	Examinar variaciones en los tipos de delitos investigados y origen de las investigaciones.
	5. Labor de investigación criminal efectuada por las fuerzas policiales y de seguridad	Analizar las tareas efectivamente realizadas por los investigadores policiales
	6. Redes de trabajo entre los actores del sistema de investigación criminal	Analizar las interacciones, relaciones de confianza construidas, presiones y demandas que se ponen en juego

Fuente: Elaboración propia

2.3. Técnicas de recolección y análisis de la evidencia empírica

El diseño de investigación combinó técnicas cuantitativas y cualitativas en la recolección y análisis de la información, recurriendo a una variedad de fuentes primarias y secundarias, en la búsqueda de generar información válida y confiable y evitar sesgos en la selección y el análisis de los datos (Cross, Heise y Sisk 2002, Epstein y King 2002). Confío en que el diseño semiflexible de la investigación, junto con el cuidado puesto en las etapas de recolección, procesamiento y análisis de la información den a los hallazgos la estructura y sistematicidad que requiere el enfoque comparado (George y Bennett 2005).

La presente investigación se nutrió de lo realizado en el marco de dos proyectos de investigación diseñados y dirigidos por la autora: “La investigación criminal compleja en las fuerzas policiales y de seguridad federales. El caso de la PSA” y “Cultura institucional y profesionalización policial: un diagnóstico de las fuerzas policiales y de seguridad federales

en Argentina". Ambos fueron efectuados en el marco del Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y contaron con el apoyo de la entonces Subsecretaría de Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad de la Nación, Argentina[39].

En conformidad con lo desarrollado en el apartado anterior, el estudio abarcó seis dimensiones de análisis principales: 1) la estructura del sistema de investigación criminal a nivel federal en Argentina, 2) las agendas gubernamentales de seguridad, 3) la organización de la investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad, 4) la orientación de la investigación criminal, 5) la labor de investigación criminal efectuada por las fuerzas policiales y de seguridad, y 6) las redes de trabajo entre los actores del sistema de investigación criminal. El recorte temporal (2005-2019) cubre los primeros quince años de existencia de la PSA y permite analizar tendencias que trascienden los mandatos gubernamentales. El corpus empírico de la investigación está compuesto por datos estadísticos vinculados a las causas de investigación llevadas adelante por la PSA, testimonios relevados a través de entrevistas personales, análisis de normativa y documentos institucionales, fuentes secundarias, notas de campo sobre conversaciones informales, participación en reuniones de trabajo y actividades de divulgación. Puse cuidado en el tratamiento riguroso y sistemático de la evidencia empírica, registrando cada paso, codificando y estandarizando información disímil en base a criterios definidos y ordenando los diversos materiales.

[39] Para cada uno de estos proyectos se conformaron equipos interdisciplinarios, compuestos por investigadores formados o en formación de los institutos superior o universitarios de las fuerzas y colaboradores externos, con experiencias y trayectorias profesionales diversas, así como distintas aproximaciones a la problemática de la seguridad y las políticas públicas.

La organización de la investigación contempló los siguientes momentos[40]. Primero, para comprender la estructura del sistema de investigación criminal a nivel federal y la organización de la investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad (dimensiones 1 y 3) recurrí al análisis normativo y de fuentes secundarias. Se recopilaron y examinaron materiales documentales y fuentes secundarias, incluyendo legislación y protocolos, manuales de procedimiento, reglamentos, documentos oficiales y cualquier otro documento que tuviera incidencia en el ordenamiento de la investigación criminal, en Argentina en general, en la PSA y en las fuerzas policiales y de seguridad federales, en particular[41]. Asimismo, se relevaron los recursos (humanos y materiales) con que cuentan estas instituciones para el desarrollo de las tareas de investigación, las estructuras organizativas, el despliegue territorial, los sistemas de formación y los planes de carrera de las cuatro fuerzas federales (dimensión 3).

El periodo atraviesa distintas gestiones de gobierno nacional, incluyendo alternancia partidaria, lo que me permite examinar variaciones en la orientación de la política criminal fijada por el poder ejecutivo. En segundo lugar, con el fin de caracterizar las agendas políticas de la seguridad (dimensión 2), recurrí al análisis de discursos y acciones presidenciales y de otras autoridades del poder ejecutivo relacionadas con la seguridad (ministros/as, secretarios/as, referentes), diversas fuentes periodísticas y bibliográficas, junto con los testimonios informales de distintos funcionarios policiales y gubernamentales.

Tercero, para conocer las variaciones en la dirección de la persecución penal (dimensión 4), generé una base de datos original con información actualizada referente a las causas de

[40] Estos momentos refieren a distintas instancias en el proceso de la investigación; no son concebidos como etapas pues el estudio no mantuvo una secuencia lineal. El relevamiento, procesamiento y análisis de la información siguieron un patrón de retroalimentación y se fueron nutriendo mutuamente con el correr de la investigación.

[41] Incluye legislación penal, códigos procesales, leyes orgánicas, resoluciones y protocolos internos. El listado completo de normativa consultada puede buscarse en las referencias que figuran al final de la tesis.

investigación en las que interviene la PSA. Esta base fue construida en dos etapas. En la primera, se trabajó con información provista por el Centro de Análisis, Comando y Control de la PSA, con datos sobre: problemática delictual (delito investigado), origen de la causa (interno-externo), fecha de inicio (en la PSA) y unidad investigativa. Este primer dataset comprende el período 2006-2016 (actualizado al 30/11/2016). Posteriormente, completé la información para los años 2016-2019 (actualizado al 31 de diciembre de cada año) a partir de las estadísticas extraídas de informes anuales de gestión. Para este último período la base contiene datos referentes a la problemática delictual, unidad investigativa y año[42]. El período de tiempo analizado permite observar la evolución y tendencias en materia de investigación policial de delitos complejos en la fuerza.

El último momento del relevamiento fue concebido a partir de la información contextual elaborada previamente, con el objetivo de examinar la labor de las policías (PSA, más PFA, PNA y GNA) en materia de investigación criminal y las redes de trabajo con los otros actores del sistema de persecución penal (dimensiones 5 y 6). La estrategia metodológica empleada para (intentar) romper la opacidad que conlleva el accionar investigativo de las fuerzas (Sirimarco 2010, Brodeur 2011, Ríos 2014) y la justicia (Kapiszewski y Taylor 2008) consistió en un abordaje mixto al trabajo de campo, caracterizado por combinar elementos formales e informales en los intercambios y diálogos (entrevistas estructuradas y conversaciones informales), tanto con los actores seleccionados para las entrevistas como con actores clave dentro de diferentes áreas dentro de los institutos, las fuerzas, el ministerio y la justicia. Mi posición como investigadora dentro de la fuerza central analizada permitió un acercamiento al lenguaje y la cultura organizacional, con un abordaje cercano a la observación etnográfica. Esta participación me dio la posibilidad de vivenciar ciertas

[42] En los capítulos empíricos se verá que, dependiendo de las variables analizadas, se utilizarán datos hasta 2016 o hasta 2019, de acuerdo a la disponibilidad de la información.

dinámicas institucionales, elusivas para el observador externo, y comprender el fenómeno desde el punto de vista de los actores. Todo ello permitió una mejor comprensión de la problemática bajo estudio, al tiempo que abrió puertas y facilitó los canales de diálogo con personas de distintas áreas y diferentes niveles jerárquicos, permitiendo sortear exitosamente las dificultades surgidas durante el trabajo de campo.

El diseño procuró capturar la perspectiva de los actores implicados, en consonancia con las recomendaciones de Frederic (2008). Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas a integrantes de las fuerzas federales, complementadas con otras a funcionarios del Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial que intervienen directamente en las investigaciones. Los guiones de entrevistas fueron adaptados de acuerdo a la pertenencia institucional y función desempeñada por los entrevistados. En el caso de las fuerzas policiales y de seguridad, estos instrumentos estuvieron orientados a relevar las percepciones de los entrevistados en torno a las características de los delitos y organizaciones criminales investigados, las competencias y destrezas requeridas para la labor de investigación criminal, las tareas realizadas y los recursos disponibles, las instancias de formación y entrenamiento, las percepciones respecto de la misión y el desempeño institucional vinculado a la investigación criminal, la evaluación de los resultados alcanzados, las presiones y demandas recibidas y el vínculo con los otros actores del sistema de persecución penal. En el caso de los operadores judiciales, las entrevistas indagaron en torno a las trayectorias personales de los funcionarios, el flujo de trabajo vinculado a la investigación criminal, la experiencia con las fuerzas policiales y de seguridad como auxiliares de justicia y las presiones y demandas percibidas.

Las entrevistas fueron grabadas para su posterior transcripción. Un potencial problema con esta técnica consiste en el riesgo de que las respuestas de los entrevistados estén sesgadas y no

sean completamente honestas[43]. La garantía de confidencialidad y el diseño de la muestra contemplaron esta situación y –espero– hayan contribuido a sortear esta dificultad. Las citas textuales y las categorías nativas extraídas de las conversaciones son recuperadas y destacadas en el texto utilizando el formato de cita[44]. Los recortes realizados para agilizar la lectura no implican ediciones o cambios en el sentido de las declaraciones. Recurrí al recurso de la cita textual y seleccioné los fragmentos a incluir con el objeto de ilustrar los argumentos y hallazgos presentados. Si bien los testimonios provienen tanto de varones como de mujeres, la prevalencia fue masculina (87%). Opté por utilizar como referencia el genérico masculino, a fin de simplificar y también evitar la identificación y garantizar el anonimato de los/as entrevistados/as.

Tabla 4. Relevamiento de datos

Base de datos sobre delitos investigados	**Entrevistas actores clave**
● Dataset original con información sobre las causas de investigación en las que interviene la PSA ● Periodo: 2006-2019 ● Variables incluidas: ○ Problemática delictual ○ Unidad investigativa ○ Año ○ Origen de la causa (2006-2016) ● Procesamiento y análisis de datos: Stata. Gráficos: MS Excel	● Semiestructuradas ● 98 entrevistados/as (agosto 2016-abril 2019) ● Modalidad: ○ Individual: jefes policiales, oficiales preventivos y operadores judiciales ○ Grupal: investigadores e integrantes de equipos de investigación ● PSA, PFA, GNA, PNA ● Poder judicial: Federal Morón, Criminal Correccional y Penal Económico CABA ● MPF: PROTEX, UFI AMIA, Morón ● Procesamiento y análisis de datos: ATLAS.ti

Fuente: Elaboración propia

[43] El problema de la *deseabilidad social* es una dificultad repetida y fundamental en las investigaciones sociales en general, y particularmente en aquellas donde el interlocutor forma parte de la misma institución y/o que tratan información delicada como la vinculada a las prácticas de investigación criminal (cfr. Edwards 1957).

[44] Margen más amplio, tamaño de fuente más pequeño, interlineado simple.

La selección de la muestra fue no probabilística, a partir de un muestreo deliberado o crítico. El diseño de la muestra aseguró la inclusión de actores de diferentes áreas dentro de las fuerzas policiales y de seguridad (correspondientes a las funciones primordiales de investigación, prevención y educación). Garantizar esta variedad de roles y funciones tuvo por finalidad comprender el entramado institucional en el que se desarrollan las acciones investigativas, su vínculo con la actividad preventiva, con la formación inicial y especialización de los investigadores, junto con la articulación con el análisis de información criminal y el sistema de inteligencia.

Adicionalmente, se consideraron distintos niveles de conducción y jerarquías al interior de las respectivas fuerzas: comando institucional (oficiales superiores), mandos superiores (oficiales superiores), mandos medios (oficiales jefes), y mandos tácticos (suboficiales mayores u oficiales subalternos) de las funciones de investigación y prevención. La Tabla 5 presenta el marco de muestreo resultante referido a los miembros de las fuerzas policiales y de seguridad.

Un último criterio considerado en la selección de los entrevistados fue la dimensión federal, junto con el tamaño y flujo de trabajo de las unidades operacionales a incorporar. Se incluyeron las unidades del AMBA y se buscó una representación variada de las distintas regiones del país. Además de los funcionarios policiales, la muestra procuró la inclusión de integrantes de otras instituciones con diversos roles en la investigación criminal de delitos complejos en la cual participan agentes de la PSA (juzgados, fiscalías).

Tabla 5. Marco de muestreo para el personal de las fuerzas policiales y de seguridad federales

Nivel	Fuerza	Jerarquía	PREVENCIÓN	INVESTIGACIÓN	EDUCACIÓN
Comando institucional	**PFA**	Crio Gral / My	Superintendencia Agencias y Delegaciones Federales, S. Orden Público	Superintendencias Drogas Peligrosas, Investigaciones federales, Agencias y Delegaciones Federales	Superintendencia Institutos Policiales
	GNA	Cmte Gral / My	DG de Operaciones (Dir. de Operaciones)	DG de Inteligencia e Investigación criminal (D. Policía Judicial, Investigación Criminal, Antidrogas)	Dir. de Educación e Institutos
	PNA	Pref Gral / My	DG de Seguridad (D. Prot. Marítima y Puertos, Policía de Seg. Navegación, Protección Ciudadana, Operaciones)	DG de Seguridad (D. Inteligencia Criminal e Investigaciones, D. Policía Judicial)	Dir. de Educación
	PSA	Com Gral / My	CEAC-Dir. Ejecutivo - DOPA/DLPA-Jefe/subjefe - DGSAP	CEAC-Dir. Ejecutivo - DOPA/DICA-Jefe/subjefe - DGSAC	ISSA-Rectorado (personal civil)
Mandos superiores (regionales)	**PFA**	Crio My / Insp	DG ARF, DG Orden Urbano y Federal, Depto. Cuerpo de Contención y Prevención	DG ARF, DG Antidrogas, DG Investigación Delito Complejo, DG Investigación organizac. criminales y Deptos. internos - Depto. Técnico-científico	DG Instrucción, Dir. Esc. Superior, Esc. de Cadetes, Esc. de Suboficiales y Agentes
	GNA	Cmte My / Ppal	Jefes de Región	Responsable regional de dirección	Dir. de Escuela Superior, Escuela de Gendarmería, Escuela de Suboficiales
	PNA	Pref My / Ppal	Prefecto de Zona	Jefe Delegación Inteligencia Criminal e Investigaciones	Dir. IFOR, Escuela de Oficiales, Escuela de Suboficiales
	PSA	Com My / Insp	URSA-Jefe/subjefe - Div. Regional Operaciones/Logística	UOCNyDC Central-Jefe/subjefe - UOCN y DC Central-Oper - UOA-Jefe/subjefe - DRICA	ISSA- Sec. Coord. y Capacitación Policial
Mandos medios	**PFA**	Comisario	Delegaciones federales, Unidades de Prevención	División Operaciones Antidrogas, Div. Investigaciones Federales y Delegaciones federales, Div. Operac. Metropolit.	--
	GNA	Comandante	Jefes de Escuadrón	Jefes Unidades de investigac. y procedim. judiciales	--
	PNA	Prefecto	Jefes de Prefectura	Jefe Delegación Inteligencia Criminal	--
	PSA	Insp / Subinsp / Of Jefe	UOSP-Jefe/subjefe - Operaciones/Logística	UOCNyDC-Jefe/subjefe - Operaciones/Logística	--
Mandos tácticos	**PFA**	Sargento	Jefe de turno	Jefe de brigada. Jefe de equipo de investigación. Peritos	--
	GNA	Sargento	Jefes de grupo	Jefe de equipo de investigación. Peritos	--
	PNA	Ayte My / Ppal	Encargado Prefectura de Zona	Encargado Div. de Inteligencia Criminal e Invest. Peritos	--
	PSA	Of Jefe / My	Jefes de turno UOSP	Jefes de equipo UOCNyDC/UOA. Div. Información criminal	--
Sin mando	Oficiales subalternos / suboficiales / agentes		Integrantes de unidades de prevención	Integrantes de equipos de investigación	

Fuente: Elaboración propia

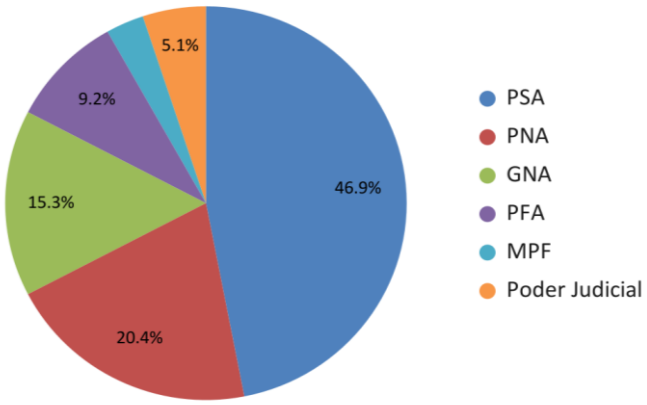
Desde el punto de vista práctico, el acceso a las entrevistas supuso algunas dificultades que pudieron ser resueltas favorablemente. Algunas investigaciones señalan que las instituciones policiales suelen presentar un problema de refracción institucional, en el sentido de manifestar resistencias a su conocimiento y, por lo tanto, altos niveles de opacidad para el campo académico (Sozzo 2005). En este caso particular, el acceso a los entrevistados fue facilitado por mi condición de investigadora dentro de la PSA, los lazos construidos al interior de la institución y los vínculos forjados con y a través del Ministerio de Seguridad durante los años de trabajo de campo.

En la mayoría de los casos, los primeros contactos fueron con personas con quienes existían vínculos previos o eran recomendados por otras personas conocidas y, los sucesivos, siguiendo un muestreo de bola de nieve a partir de la confianza y confiabilidad de las recomendaciones de los entrevistados, quienes, a su vez, facilitaron el acceso a nuevas entrevistas (siempre manteniendo los criterios de selección arriba desarrollados). Lo anterior refuerza la tesis de Sirimarco (2010) sobre la importancia de las redes informales en el acceso a y la circulación en las instituciones policiales.

Los testimonios fueron relevados entre agosto de 2016 y abril de 2019. Como muestra teórica, las principales estrategias de validación de la información generada en las entrevistas han sido la saturación teórica (Glasser y Strauss 1967), la redundancia (Guba y Lincoln 1985) y la triangulación con otro tipo de datos (vg. base de causas, fuentes documentales y periodísticas y notas de campo). Dentro de la PSA, el listado de 46 entrevistados incluye personal de: unidades regionales de seguridad aeroportuaria, unidades operacionales de control del narcotráfico, delitos complejos y antiterrorismo, divisiones de inteligencia criminal aeroportuaria y unidades operacionales de seguridad preventiva. A estos testimonios se suman las entrevistas a 52 personas provenientes de Policía Federal, Gendarmería Nacional,

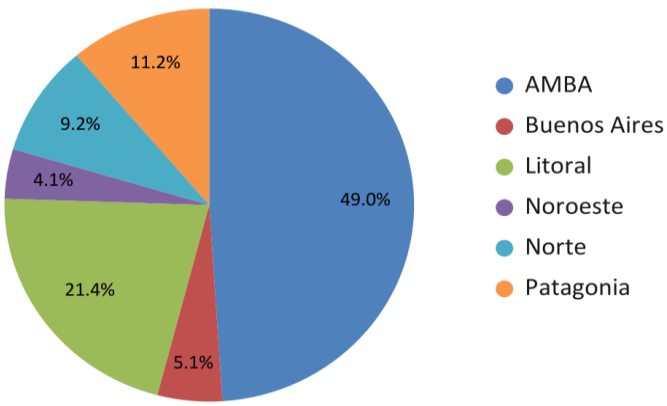
Prefectura Naval, juzgados federales, en lo penal económico y en lo criminal correccional, fiscalías federales, procuradurías y unidades fiscales especializadas. El trabajo de campo fue realizado en el área metropolitana de Buenos Aires y sumó varios puntos del país, seleccionados en virtud de los flujos de trabajo y de modo de posibilitar una mirada federal e inclusiva en la comprensión de la labor de la investigación penal. Los gráficos a continuación muestran la distribución de los entrevistados según afiliación institucional y distribución geográfica al momento de la entrevista.

Gráfico 1. Pertenencia institucional de los entrevistados



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Distribución geográfica de los entrevistados



Fuente: Elaboración propia.

A la información recopilada mediante entrevistas se sumaron los relatos y testimonios recogidos a través de mi participación en diversas actividades, seminarios, jornadas y encuentros vinculados a la formación y/o labor operativa de investigación criminal. Para el procesamiento y análisis de la información relevada se recurrió a software especializado (Stata, MS Excel; Atlas.ti) tanto para el procesamiento cuantitativo (recursos, causas) como cualitativo (entrevistas) de los datos. En el primer caso, se desarrollaron estadísticas descriptivas y gráficos. En el segundo, se crearon códigos por categorías de análisis y se procedió a la tabulación y cruce de la información contenida en los mismos.

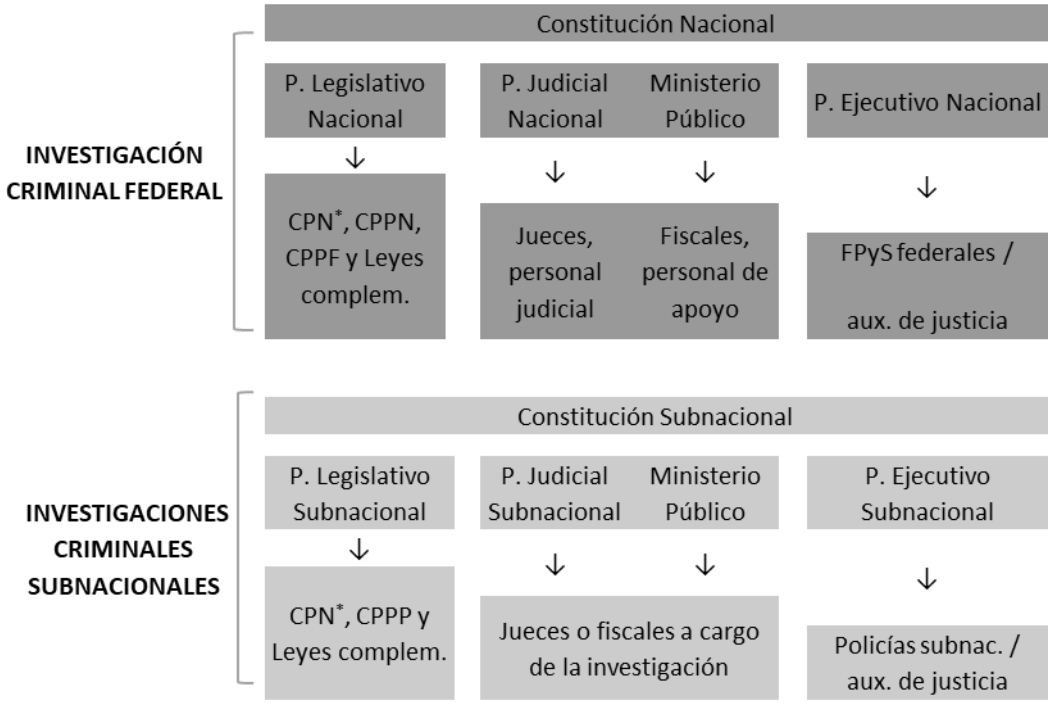
En conjunto, el relevamiento documental, normativo y de recursos me permitió conocer el contexto en el que la PSA y las otras fuerzas federales desarrollan su labor de investigación, junto con los operadores judiciales y el poder ejecutivo. Este último fija las agendas que orientan la política criminal. La información sobre causas de investigación fue utilizada para comprender la orientación de los delitos investigados en el nivel federal. La información relevada en las entrevistas fue examinada para comprender las tareas investigativas específicas que desarrollan los policías y agentes de seguridad frente al delito federal, así como la naturaleza de la interacción y cooperación con los operadores judiciales y las reacciones frente a las agendas políticas en materia de seguridad.

Capítulo 3

3. El sistema de investigación criminal a nivel federal en Argentina

La organización y el funcionamiento del sistema de investigación criminal argentino están determinados en gran medida por la estructura federal del país (Figura 2). El Estado argentino está constituido por un gobierno federal, 23 gobiernos provinciales y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estas 24 unidades subnacionales (las provincias y la ciudad autónoma) tienen sus propios poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, estructurados por las constituciones particulares de cada jurisdicción, respetando las líneas directrices de la Constitución Nacional.

Figura 2. Esquema de actores del sistema de investigación criminal nacional



Fuente: Elaboración propia. CPN: Código Penal de la Nación, CPPN: Código Procesal Penal de la Nación, CPPF: Código Procesal Penal Federal, CPPP: Código Procesal Penal Provincial. * El Código Penal de la Nación es el mismo para todo el país, mientras que cada provincia tiene su propio código procesal penal.

Si bien el poder legislativo cumple funciones importantes en la estructuración general del sistema de investigación criminal, en tanto elabora leyes fundamentales cómo el Código Penal, el Código Procesal Penal y demás leyes complementarias, para comprender variaciones importantes en el funcionamiento del sistema a nivel federal –por ejemplo respecto a qué, quiénes y cómo se investiga– es preciso estudiar, principalmente, las ramas judicial y ejecutiva del Estado nacional, en cuyos ámbitos se toman decisiones clave para el proceso de investigación criminal.

Las áreas de justicia están encargadas de conducir las investigaciones y la instancia de instrucción penal, pudiendo intervenir tanto la Justicia Federal como el Ministerio Público Fiscal. En el brazo ejecutivo, el Ministerio de Justicia participa en la designación y remoción de funcionarios judiciales y es el encargado de las relaciones institucionales con el Poder Judicial y el Ministerio Público, mientras que el Ministerio de Seguridad tiene a su cargo la conducción de la política criminal, y las fuerzas policiales y de seguridad federales son quienes llevan adelante las investigaciones.

3.1. La organización del sistema de justicia federal

3.1.1. La determinación de la competencia federal

Como fue mencionado más arriba, el régimen federal da lugar a la existencia de un doble orden judicial en Argentina, estableciendo dos niveles de la justicia: federal (a nivel nacional) y ordinaria[45] (en el nivel provincial). Este doble orden tiene implicancias a la hora de establecer la competencia de las judicaturas frente a los distintos delitos, lo que refiere a la

[45] Se denomina justicia ordinaria a la justicia provincial con que cuenta cada una de las provincias, que entiende en el tratamiento de los delitos comunes con sus propios órganos judiciales y legislación procesal.

aptitud que tiene un tribunal para entender en un determinado proceso por razones territoriales, materiales o funcionales.

Borinsky (2016) explica que la determinación de la competencia federal (es decir, de la intervención de un tribunal federal), puede quedar definida a partir de ciertas características del caso. En términos generales, los parámetros de determinación de la competencia federal pueden resumirse: a) por la materia, b) por la investidura del sujeto, y c) por el territorio[46]. Sin embargo, la determinación de la competencia federal u ordinaria por materia no siempre resulta una tarea simple o automática. En líneas generales, esta se encuentra asignada expresamente por normas de la Constitución Nacional y leyes nacionales. Adicionalmente, la gravedad de la imputación (dada por el máximo de años de la pena privativa de la libertad) es determinante de la competencia del juzgado que deberá llevar adelante la investigación. Como principales características de la competencia federal, la doctrina enumera que es de excepción[47], expresa[48], limitativa o restrictiva[49], suprema y privativa[50], e inalterable[51] (Borinsky 2016, Artico 2018).

La justicia federal lleva adelante la instrucción de ciertos delitos específicos, tales como: régimen penal tributario –cuando afecta al fisco nacional– (Ley N° 24.769), contrabando (Ley

[46] La competencia por materia aplica a las causas especialmente regidas por alguna normativa (ya sea la Constitución Nacional, el Código Penal, leyes nacionales, tratados internacionales), más las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima (cfr. Ley N° 27.146). En cuanto a las características de los sujetos investigados, pueden ser causas en que la nación sea parte, que se susciten entre habitantes de diferentes provincias o entre un ciudadano argentino y otro extranjero, o concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros. El tercer criterio refiere a un territorio donde el gobierno nacional tenga poder absoluto y exclusivo por estar fuera de los límites provinciales (CN, art. 116). El carácter federal de un territorio resulta suficiente para que los hechos allí cometidos sean de competencia federal (Borinsky 2016).

[47] Las provincias deben administrar ordinariamente la justicia dentro de sus respectivos territorios. Por regla general la jurisdicción es ejercida por el Poder Judicial provincial. La justicia federal será competente únicamente por excepción, en las materias especialmente delegadas (Alemán 2021).

[48] Solo actúa cuando el caso le está expresamente atribuido al fuero federal por la ley con fundamento en la CN.

[49] Las leyes que la prevén no pueden ser extendidas a casos análogos ni ampliadas por vía de interpretación.

[50] Las resoluciones dictadas por la justicia federal no pueden ser revisadas por un tribunal provincial. Sólo los tribunales federales pueden entender en las causas a ellos asignadas por las leyes.

[51] No puede variar por las modificaciones que sufra la materia o los elementos del hecho del proceso. El hecho objeto del juicio fija la competencia definitivamente en el momento de su comisión, aunque después pierda su naturaleza federal.

N° 22.415), delitos marcarios (Ley N° 22.362, art. 33), falsificación de moneda (CPN, título XIII)[52], delitos contra la administración pública nacional[53], lavado de activos de origen ilícito (Ley N° 26.683)[54], narcotráfico (Ley N° 23.737)[55], trata de personas (CPN, art. 145 bis y ter), secuestro extorsivo (CPN, 142 bis y ter), terrorismo (CPN, art. 41 quinquies) y delitos de lesa humanidad[56], entre otros (Borinsky 2016, Alemán 2021).

Por otra parte, en cuanto al componente territorial en la determinación de la competencia, en materia penal se establece que será competente el tribunal de la circunscripción judicial donde se ha cometido el delito. Mediante esta regla se persigue que el tribunal sea lo más cercano posible al lugar del hecho a investigar y juzgar, lo cual favorecería el normal ejercicio del derecho de defensa, la celeridad y la autenticidad en la investigación, y la trascendencia social del fallo juntamente con la publicidad de los debates. Sin embargo, en los casos en que el hecho hubiera sido cometido en varios lugares o inclusive cuando el resultado se hubiera producido en un espacio distinto del hecho original, se estima cometido en todos ellos (principio de ubicuidad) y la asignación del juez que habrá de intervenir (entre todos los competentes) estará dada por los principios de justicia y economía procesal (Borinsky 2016).

[52] La CN confiere al Congreso Nacional la facultad de hacer sellar moneda, fijar su valor y dictar legislación relativa a la falsificación de monedas (art. 75), quedando fuera de las jurisdicciones provinciales.

[53] En cada caso en concreto, a los fines de fijar la competencia federal, el juez deberá comprobar la afectación de un interés nacional. Puede tratarse de casos en que el funcionario hubiera sido el sujeto activo del hecho, así como cuando fuera la víctima, siempre que ello ocurra en perjuicio del servicio federal que tiene asignado. Se incluyen aquí los casos de corrupción.

[54] La Procuración General de la Nación ha sostenido la competencia federal para este delito con fundamento en que los capitales espurios objeto de lavado afectan la legítima competencia económica y ponen en desventaja a los que provienen de actividades lícitas, con el consiguiente perjuicio a la salud del sistema financiero y a la confianza de los ciudadanos en las reglas de la economía.

[55] La Ley N° 23.737 de Estupefacientes establece la competencia federal para los casos de producción, tenencia, transporte y comercialización de estupefacientes (art. 34), a excepción de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que, mediante ley de adhesión, optaran por asumir su competencia en las condiciones y con los alcances previstos en la Ley N° 26.052.

[56] Los delitos de lesa humanidad son de competencia federal, violentan en forma directa e inmediata tratados internacionales de derechos humanos y también la CN. Por ejemplo, la justicia federal resulta competente para juzgar los delitos cometidos durante la última dictadura militar en Argentina como parte de un plan sistemático de persecución y exterminio de determinados sectores de la población civil.

3.1.2. La organización de la justicia federal

El sistema de justicia en Argentina está compuesto por el Poder Judicial de la Nación y los Poderes Judiciales de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los que se suman el Ministerio Público y el Consejo de la Magistratura. Estas últimas figuras fueron introducidas por la reforma constitucional de 1994. El Ministerio Público constituye un órgano bicéfalo, integrado por el Ministerio Público Fiscal, que nuclea y coordina la acción de los fiscales, y por el Ministerio Público de la Defensa, que cumple idéntica función con los defensores públicos oficiales[57]. El Consejo de la Magistratura es un órgano colegiado, representativo de diversos sectores del poder público, con intervención en la selección y remoción de magistrados[58].

El Poder Judicial de la Nación está conformado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por los demás tribunales inferiores, tanto a nivel federal como provincial (CN, art. 108). El territorio nacional está dividido en diecisiete distritos judiciales federales: Comodoro Rivadavia, General Roca, Bahía Blanca, Mendoza, Córdoba, Tucumán, Salta, Resistencia, Corrientes, Posadas, Paraná, Rosario, Mar del Plata, Ciudad de Buenos Aires, San Justo, La Plata y San Martín (Ley N° 24.050, art. 3; Ley N° 26.246). La Figura 3 muestra la división territorial de la justicia federal en los distritos mencionados. Cada uno de los distritos cuenta

[57] El Ministerio Público de la Defensa garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos, promoviendo la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad (Ley N° 27.149). Su titular es el Defensor General de la Nación. Como contraparte, el Ministerio Público Fiscal tiene como función actuar ante los jueces durante todo el procedimiento judicial planteando las acciones y recursos pertinentes y, en materia penal, le corresponde instar la acción penal pública. Su titular es el Procurador General de la Nación (PGN 2007, 10).

[58] Las atribuciones de este cuerpo abarcan: seleccionar mediante concursos públicos los postulantes a las magistraturas inferiores; emitir propuestas en ternas vinculantes para el nombramiento de los magistrados de los tribunales inferiores; administrar los recursos y ejecutar el presupuesto que la ley asigne a la administración de justicia; ejercer facultades disciplinarias sobre magistrados; decidir la apertura del procedimiento de remoción de magistrados, en su caso ordenar la suspensión, y formular la acusación correspondiente; y dictar los reglamentos relacionados con la organización judicial, para asegurar la independencia de los jueces y la eficaz prestación de los servicios de justicia (art. 114, CN).

con una estructura judicial para la administración y el acceso a la justicia, a través de juzgados federales de primera instancia distribuidos en la extensión territorial.

Figura 3. Mapa de jurisdicciones de la justicia federal argentina

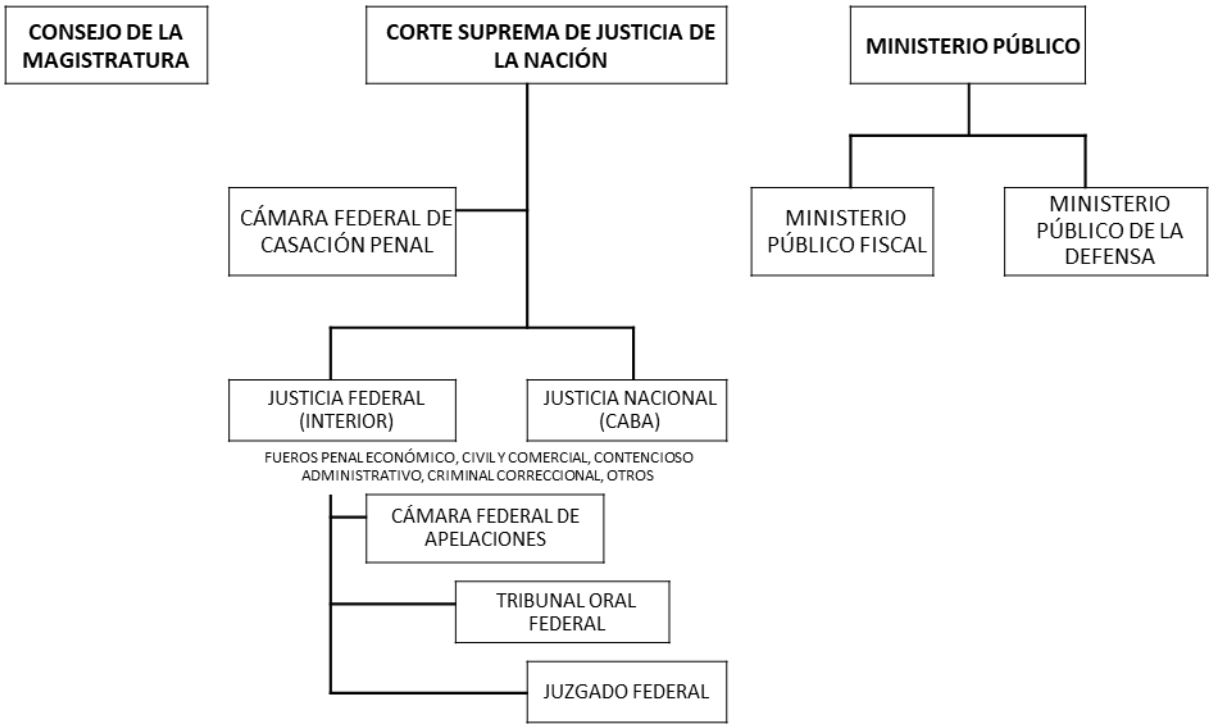
Fuente: PGN (2007). *No incluye el distrito judicial San Justo, creado por Ley N° 26.246.

Dentro del Poder Judicial de la Nación se encuentran distintos fueros, dados, en general, en razón de la materia y que funcionan separadamente unos de otros. A grandes rasgos, la competencia material se divide en los fueros Criminal y Correccional (Instrucción en lo Criminal y Correccional, Menores y Rogatorias), Criminal y Correccional Federal, de

Ejecución Penal, Penal Económico, Penal Tributario, Civil, Comercial, del Trabajo, Seguridad Social, Contencioso Administrativo Federal y Electoral (Artico 2018, 13).

Dentro de cada fuero actúan los juzgados de primera instancia. Por último, cada jurisdicción cuenta con una Cámara Federal de Apelaciones del distrito (que actúa como superior de aquellos juzgados) y Tribunales Orales Federales (que son quienes efectivamente dictan sentencia en la instancia de juicio). Ante cada juzgado federal, Cámara Federal o Tribunal Oral Federal intervienen dependencias del Ministerio Público Fiscal y de la Defensoría Pública Oficial. La Cámara Federal de Casación Penal constituye el tribunal superior que actúa como órgano revisor de las Cámaras Federales de Apelaciones y de las sentencias dictadas por los Tribunales Orales Federales en todo el país.

Figura 4. Organigrama del sistema judicial federal

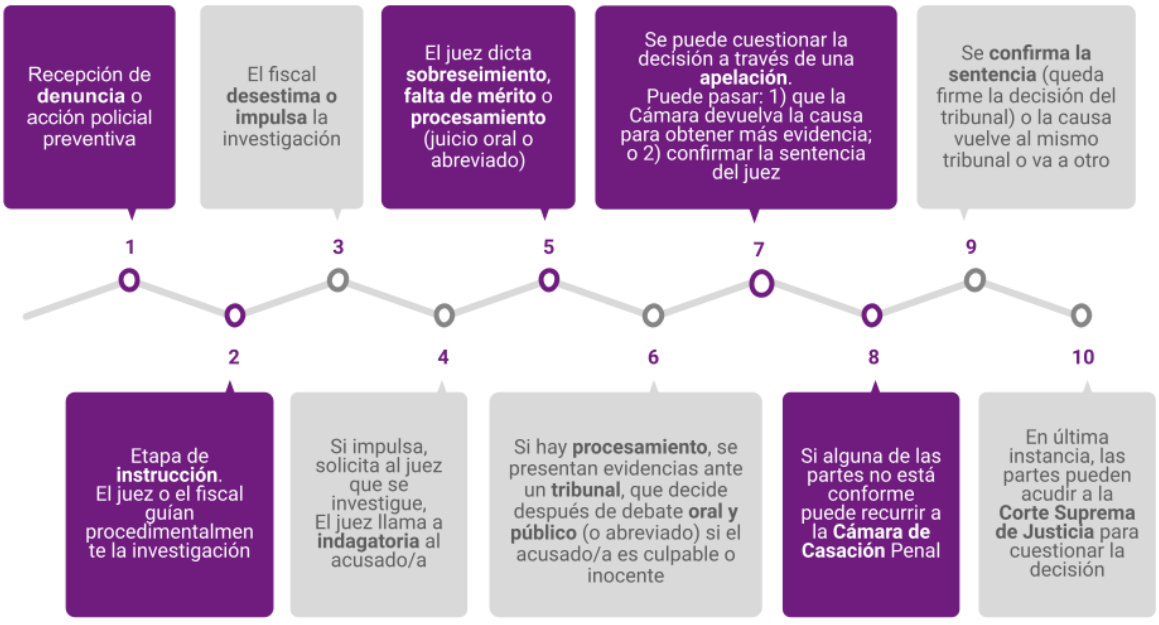


Fuente: Elaboración propia

3.1.3. La justicia penal federal y la conducción de la investigación criminal

El proceso penal que se registra en nuestro país todavía responde en la mayoría de las jurisdicciones al antiguo Código Procesal Penal de la Nación (CPPN, Ley N° 23.984), aún vigente. Allí, en líneas generales, lo que se manifiesta es un modelo mixto que combina aspectos inquisitivos (es decir, una instrucción escrita conducida por un juez de instrucción, persecución penal pública a cargo de órganos preestablecidos, netamente investigativa, reservada y escrita), con aspectos propios del sistema acusatorio (como el juicio oral, continuo, contradictorio –recíproco control de la actividad procesal, la oposición de argumentos y razones entre los contendientes sobre las diversas cuestiones introducidas que constituyan su objeto–, público, con inmediación probatoria y ante un tribunal colegiado de instancia única)[59].

Figura 5. Recorrido de una causa penal



Fuente: Elaboración propia.

[59] Hacia 1992 se reformó en Argentina el Código Penal Procesal de la Nación y se incorporaron los juicios orales en la Justicia Federal, dando lugar a un procedimiento mixto que combina el sistema inquisitorio (escrito) con el sistema acusatorio (oral) (Renoldi 2005).

La Figura 5 ilustra el recorrido de una causa penal bajo el actual sistema procesal mixto. Las causas comienzan a partir de la recepción de denuncia o policía abriendo una investigación por un posible delito. Luego viene la etapa de instrucción, donde el juez o el fiscal guían procedimentalmente la investigación. La policía lleva adelante las tareas investigativas, a partir de las indicaciones del juez o fiscal. El fiscal puede desestimar o impulsar la investigación. Si el fiscal impulsa, solicita al juez que se investigue, quien llama a indagatoria al acusado, pudiendo éste negarse a declarar. Con lo investigado, y luego de las indagatorias, el juez definirá si se dicta un sobreseimiento, la falta de mérito o el procesamiento (juicio oral o abreviado). Si hay procesamiento, defensa, fiscalía y querella presentan evidencias que son analizadas por tres jueces (aunque puede ser juicio unipersonal), que deciden después de un debate oral y público (o abreviado, donde el juez no podrá dictar una sentencia superior a la solicitada por el fiscal) si el acusado es culpable o inocente. Se absuelve o se condena.

Se puede cuestionar la decisión a través de una apelación frente al juez o directamente a la Cámara de Apelaciones. Aquí pueden pasar dos cosas: 1) que la Cámara devuelva la causa al mismo juez o a otro para que profundice la investigación para obtener más evidencia o que se cambie la resolución, o 2) que confirme la sentencia del juez. Si alguna de las partes no está conforme puede recurrir a la Cámara de Casación Penal (la Cámara de Apelaciones sólo interviene durante la etapa de instrucción). Entonces, se confirma la sentencia (queda firme la decisión del tribunal), o se cambia (la causa vuelve al mismo tribunal o va a otro). Las partes, en última instancia y bajo determinados supuestos, pueden acudir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para cuestionar la decisión.

En consecuencia, la conducción formal de la investigación criminal a nivel federal está a cargo de los jueces federales quienes han tenido un rol preponderante en la etapa de la instrucción penal, con algunas excepciones. A principios de 2019 se aprobó el texto ordenado

del nuevo Código Procesal Penal Federal (CPPF, Ley N° 27.063, Decreto N° 118/2009). La implementación del nuevo Código recién ha comenzado en junio de 2019 en las provincias de Jujuy y Salta[60], faltando en diez etapas progresivas en el resto del país. Dicha implementación está a cargo de la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal. Bajo el sistema del nuevo código, al fiscal le compete investigar, conducir desde el inicio la investigación, ya sea para finalmente formular cargos o archivar una investigación; mientras que el juez está encargado de juzgar los hechos sometidos a su conocimiento por el fiscal.

Como contraparte, la organización de los sistemas judiciales provinciales ha ido mutando hacia modelos acusatorios, donde son los fiscales quienes conducen las investigaciones. Durante las últimas dos décadas, la mayoría de las provincias de nuestro país ha reorientado su sistema judicial desde un modelo inquisitivo hacia uno acusatorio. Sin embargo, la justicia federal y seis provincias aún conservan sistemas inquisitivos morigerados (Diaz Pucheta 2017).

Como consecuencia de este particular diseño institucional, el sistema procesal nacional –regido por el CPPN– coexiste con otros 23 sistemas judiciales y ordenamientos procesales provinciales con sus respectivos órganos requirentes. En algunas provincias, éstos últimos poseen carácter de órgano independiente o "extrapoder" –similar al Ministerio Público Fiscal a nivel federal– y, en otras, integran el Poder Judicial. Hasta 2016, la ciudad de Buenos Aires era la excepción a la regla, donde el tratamiento de los delitos comunes también correspondía

[60] Cfr. https://www.argentina.gob.ar/noticias/empieza-aplicarse-el-nuevo-codigo-procesal-penal-federal (acceso 12.08.19). Un informe de los avances en la implementación en el distrito Salta puede consultarse Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del CPPF (2021).

al gobierno federal, y cuya organización y ordenamiento procesal estaban regidos por las normas de carácter federal (todavía en transición)[61].

3.1.4. El Ministerio Público Fiscal y el redireccionamiento de la política criminal a nivel federal

El Ministerio Público Fiscal (MPF) es un órgano independiente dentro del sistema de administración de justicia, incluso del Poder Judicial[62]. Este órgano es el encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes (Ley N° 27.148, art. 1)

El MPF nació como institución autónoma e independiente con la reforma de la Constitución de 1994, y en 1998 se dictó la primera norma que regula su funcionamiento (Ley N° 24.946). Durante los años noventa sus dimensiones fueron muy pequeñas y no existía una estructura que uniese a las fiscalías con la Procuración General de la Nación (PGN). Desde fines de los ´90 y principios de los 2000, bajo las gestiones de N. Becerra (1997-2004), y especialmente con E. Righi (2004-2012) y A. Gils Carbó (2012-2016), de forma creciente se dieron avances en términos de dimensiones, institucionalización y modernización (Guthmann 2019).

[61] Previo a la constitución de la ciudad de Buenos Aires como ciudad autónoma, la administración de justicia estaba en manos del Poder Judicial de la Nación. Luego de la reforma constitucional de 1994, sucesivas modificaciones a la Ley N° 24.588 fueron transfiriendo progresivamente ciertas facultades de la justicia ordinaria, aunque esta transferencia no se encuentra completa. En 2017, el Presidente M. Macri y el Jefe de Gobierno H. Rodríguez Larreta firmaron un Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pendiente de aprobación por el Congreso de la Nación.

[62] Cfr. https://www.mpf.gob.ar/que-es-el-mpf/ (acceso 21.05.22).

Un primer hito para el redireccionamiento de la política criminal hacia el delito complejo en el MPF fue la creación del Centro de Documentación de Política Criminal y de la Unidad Fiscal Descentralizada de Delitos de Contrabando y Tributarios (UFITCO, delitos de cuello blanco). A partir de esta experiencia (antecedente de la creación de fiscalías especializadas para cada uno de los tipos de delitos) se buscó la coordinación entre fiscales –fiscales federales, fiscales de instrucción penal económico y fiscales de juicio del mismo fuero– que trabajaban con estrategias aisladas. También se coordinó con otras áreas públicas, como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Oficina Anticorrupción o el Colegio de Abogados (Guthmann 2019).

Desde fines de 2012, el MPF avanzó hacia un nuevo modelo institucional para fortalecer "la lucha contra el crimen organizado, federalizar la política criminal y universalizar el acceso a la justicia" (PGN 2016, 11). Se diseñaron protocolos para diferentes tipos de criminalidad organizada, se crearon muchas oficinas y reconfiguraron antiguas, cambiando nombres y misión (Guthmann 2019). En 2015, con la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (Ley Nº 27.148), se formalizó un modelo de organización con Direcciones Generales cuya función primordial es la generación de información y de desarrollo de herramientas que sirvan a los fiscales para garantizar una investigación más eficaz, que persiga el delito con criterios unificados y colabore en su prevención.

Se formalizó también la ampliación del MPF con Procuradurías especializadas: en Narcocriminalidad (PROCUNAR), Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC), Violencia Institucional (PROCUVIN), Crímenes contra la Humanidad (PCCH) y Trata y Explotación de Personas (PROTEX). Al mismo tiempo, la creación de la Dirección General de Acceso a la Justicia, con los "ATAJOS" –agencias instaladas en los barrios periféricos de la ciudad de Buenos Aires y de distintas provincias– se convirtió en la

primera iniciativa del sistema de justicia federal que llegó al corazón de las villas de manera estable y definitiva. Ese trabajo se complementó con la entrada en funcionamiento de la Dirección General Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC) que busca recuperar a las víctimas como un motor central de los procesos (PGN 2016).

Figura 6. Organigrama del Ministerio Público Fiscal

Fuente: Elaboración propia. El organigrama completo puede consultarse en el sitio web del MPF: https://www.mpf.gob.ar/blog/organigrama/procuracion-general-de-la-nacion/#.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 y la llegada al poder de M. Macri se mantuvo el interés de avanzar en la implementación de la reforma acusatoria a nivel federal, potenciando el nuevo rol del MPF para el logro del direccionamiento de la política criminal hacia el crimen organizado. Dos cuestiones derivadas del modelo acusatorio previsto y en proceso de implementación de la mano del nuevo Código Procesal Penal Federal son la creciente especificidad de las fiscalías a cargo de la conducción de las investigaciones y la consagración de una serie de técnicas medidas y procedimientos investigativos novedosos sujetos aún a análisis e implementación.

3.2. La estructura del poder ejecutivo para la conducción de la investigación criminal federal

3.2.1. El rol del Ministerio de Justicia en la designación de jueces y fiscales

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene como misión llevar adelante las relaciones con el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo y el Consejo de la Magistratura. En particular, interviene en la organización y el nombramiento de los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, conforme los procedimientos y recaudos previstos en la Constitución Nacional y sus leyes complementarias. Es responsable de la administración del sistema penitenciario, la producción de estadísticas carcelarias y la elaboración de políticas en materia de derechos humanos y no discriminación. Asimismo, participa en los programas de lucha contra la corrupción del sector público nacional e interviene en la reforma y actualización de la legislación general y en la adecuación de los códigos. En coordinación con el Ministerio de Seguridad, tiene a su cargo la determinación de la política criminal y la elaboración de planes y programas para su aplicación, así como para la prevención del delito (Ley N° 22.520, art. 22).

Respecto de la designación de jueces, es potestad del Presidente de la Nación nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los titulares del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública convocada al efecto (CN, art. 99; Leyes N° 27.148 y 27.149). Los jueces de los tribunales federales inferiores, así como los magistrados de los Ministerios Públicos Fiscal y de la Defensa, son nombrados en base a una propuesta vinculante en terna remitida por el Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tiene en cuenta la idoneidad de los candidatos.

El rol del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la selección y designación de magistrados de la CSJN, Procurador General de la Nación y Defensor General de la Nación involucra la publicación del nombre y antecedentes curriculares de las personas consideradas para la cobertura de las vacantes. En los casos de los tribunales federales inferiores y de los Ministerios Públicos, la difusión incluye el cargo a cubrir, la integración de la respectiva terna, los puntajes obtenidos por los profesionales propuestos en las etapas de evaluación cumplidas y el Curriculum Vitae de cada uno de los ternados.

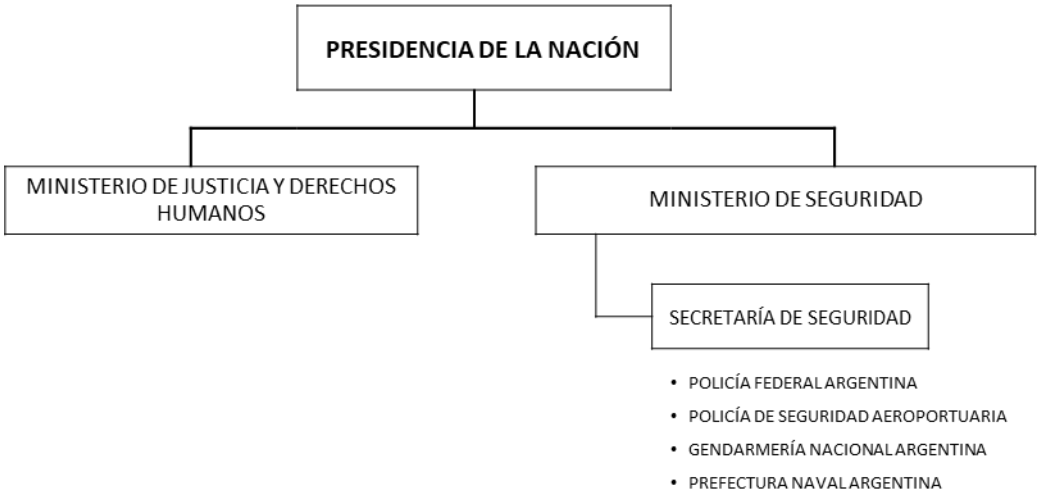
Adicionalmente, el ministerio tiene a cargo la recepción de las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales y las entidades académicas y de derechos humanos sobre los candidatos publicados; así como también el requerimiento de opinión de organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial, académico, social, político y de derechos humanos a los fines de su valoración. Por último, se ocupa de solicitar y cumplimentar toda información profesional, contractual, patrimonial, impositiva y de cualquier otra índole que pudiera resultar en un compromiso de intereses vinculada a los candidatos.

Una vez cumplidos los plazos fijados, haciendo mérito de las razones que abonaron la decisión tomada, el Poder Ejecutivo Nacional dispone sobre la elevación o no al Honorable Senado de la Nación, de la propuesta respectiva para los ministros de la CSJN, Procurador General de la Nación y Defensor General de la Nación (Decreto N° 222/2003). Para los magistrados de tribunales inferiores y de los Ministerios Públicos, una vez cumplidos los plazos establecidos en la norma de referencia, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, remite las actuaciones al Poder Ejecutivo Nacional, que dispone sobre la elevación de la

propuesta respectiva al Senado de la Nación, a fin de recabar el acuerdo pertinente (Decreto N° 588/2003)[63].

En lo que concierne a la determinación de la política criminal y para la prevención del delito, esta es responsabilidad del Ministerio de Justicia y DDHH en coordinación con el Ministerio de Seguridad. Este último, además, tiene bajo su cargo la conducción de las fuerzas policiales y de seguridad federales.

Figura 7. Organigrama del Poder Ejecutivo Nacional abocado a la persecución penal



Fuente: Elaboración propia

3.2.2. La estructura del Ministerio de Seguridad y sus cambios a través de los años

El Ministerio de Seguridad de la Nación, a través de su Secretaría de Seguridad, es quien conduce el sistema policial y de seguridad "con el objeto de operar en la lucha contra el narcotráfico y otros delitos de índole federal, investigar sobre los delitos federales y

[63] Tomado del sitio web del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, https://www.argentina.gob.ar/justicia/argentina/seleccionmagistrados (acceso 10.06.22)

complejos, y tomar medidas de prevención tendientes a la reducción del delito y la violencia, coordinando la organización operativa de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales, en concordancia con la normativa aplicable".[64]

Desde su creación en 2010, el Ministerio de Seguridad tiene dentro de sus competencias todo lo concerniente a la seguridad interior, la preservación de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático. En particular, entiende en el ejercicio del poder de policía de seguridad interna, en la dirección y coordinación de funciones y jurisdicciones, en la producción de inteligencia e información y en la supervisión del accionar individual o conjunto de las fuerzas policiales y de seguridad federales y provinciales (Decreto Nº 1993/2010).

Para cumplir con su misión, el ministerio cuenta con una estructura organizativa compuesta de Secretarías y Subsecretarías, cuya conformación y objetivos han ido variando a lo largo de los años. Al momento de la creación del ministerio, la Secretaría de Seguridad tenía a su cargo las funciones relacionadas con la investigación criminal. Dentro de sus objetivos se encontraban: conducir el sistema policial y de seguridad, en concordancia con la Ley Nº 24.059, realizar la producción de la información criminal y de la inteligencia criminal y entender en la investigación del delito organizado y complejo (Decreto Nº 328/2012).

Esta asignación de funciones se mantuvo relativamente estable a través del tiempo, aunque desde el dictado del Decreto N° 438/1992, que ordenó la Ley de Ministerios (Ley Nº 22.520) y asignó las funciones de seguridad interior al Ministerio del Interior, podemos identificar modificaciones normativas con prácticamente todos los cambios de gobierno.

[64] Tomado de: https://www.argentina.gob.ar/seguridad/secretariaseguridad (acceso 12.08.19)

En 1997, el Decreto N° 1015/1997 firmado por el presidente Carlos Menem, modificó la estructura del Ministerio del Interior, empoderando el rol de las fuerzas policiales y de seguridad al establecer que el cargo de Secretario de Seguridad Interior estaría ocupado por un oficial superior retirado de PFA, GNA o PNA, y los cargos de subsecretarios, por oficiales superiores en actividad[65].

En febrero de 2002, recién comenzada la gestión de Eduardo Duhalde[66], los Decretos N° 355 y 357/2002 transfirieron las funciones de seguridad interior de la órbita del Ministerio del Interior a Presidencia de la Nación. Unos meses más tarde, se cambió la denominación del ex Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (MJSDH), transfiriendo a su ámbito las funciones de seguridad interior y sus dependencias (Decreto N° 1210/2002)[67].

Dos años después, ya en la presidencia de Néstor Kirchner, se transfirieron nuevamente las competencias de seguridad interior desde el ex MJSDH al Ministerio del Interior (Decreto N° 1066/2004), traspasándole las secretarías y dependencias del ex MJSDH vinculadas a la seguridad interior (Decreto N° 1067/2004). En 2007, poco antes del traspaso del gobierno a Cristina Fernández de Kirchner, se modificó la Ley de Ministerios y volvió a establecer el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Decreto N° 1854/2007). La administración de la presidenta entrante readecuó la estructura conforme la nueva normativa,

[65] Esta norma también creó el Consejo Asesor de Seguridad y estipuló que los jefes de PFA, GNA y PNA tendrían rango de Secretario.

[66] Las modificaciones a la Ley de Ministerios efectuadas durante la gestión de Fernando De La Rúa no afectaron la misión y funciones de seguridad interior, por lo que no se incluyen en este resumen.

[67] Adicionalmente, el Decreto N° 1418/2002 aprobó los objetivos de la Secretaría de Seguridad Interior y la Subsecretaría de Seguridad y Protección Civil. Más adelante, se creó el Programa de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos, con rango de subsecretaría, con modificaciones mínimas en los objetivos de la Secretaría de Seguridad Interior y cambiando la denominación y objetivos de la Subsecretaría de Seguridad y Protección Civil por Protección Civil (Decreto N° 159/2003).

aunque sin efectuar modificaciones sustantivas a los objetivos de la Secretaría de Seguridad Interior[68].

A finales de 2010, mediante el Decreto N° 1993/2010 se creó el Ministerio de Seguridad, incorporando las consiguientes modificaciones en la estructura de la administración pública nacional tanto en nivel de secretarías como de subsecretarías (Decreto N° 2009/2010). Se transfirieron a este nuevo ministerio las competencias y unidades organizativas de la ex Secretaría de Seguridad Interior del ex Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Unos años más tarde, ya en el segundo mandato de C. Fernández de Kirchner, se creó la Subsecretaría de Investigación del Delito Organizado y Complejo (Decreto N° 328/2012), dependiente de la Secretaría de Seguridad[69].

La nueva administración a cargo de Mauricio Macri también realizó modificaciones en la Ley de Ministerios al asumir la gestión (Decreto N° 13/2015). Se cambiaron las competencias y la estructura del Ministerio de Seguridad, creando nuevas secretarías y subsecretarías, entre ellas la Subsecretaría de Lucha contra el Narcotráfico, dependiente de la Secretaría de Seguridad y modificando sus objetivos (Decreto N° 15/2016)[70]. El Decreto N° 174/2018 redujo la estructura de secretarías y subsecretarías y modificó los objetivos de la Secretaría de Seguridad. Como cambio relevante, la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal pasó a depender directamente del Ministro/a.

Por último, en diciembre de 2019 el cambio de gobierno condujo a una nueva modificación de la Ley de Ministerios (Decreto N° 7/2019), cambiando las competencias del Ministerio de

[68] Se reemplazó la Subsecretaría de Protección Civil por las Subsecretarías de Seguridad Vial, Seguridad Ciudadana, y de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos (Decreto N° 21/2007). El Decreto N° 1755/2008 suprimió la Subsecretaría de Seguridad Vial dependiente de la S. de Seguridad Interior.

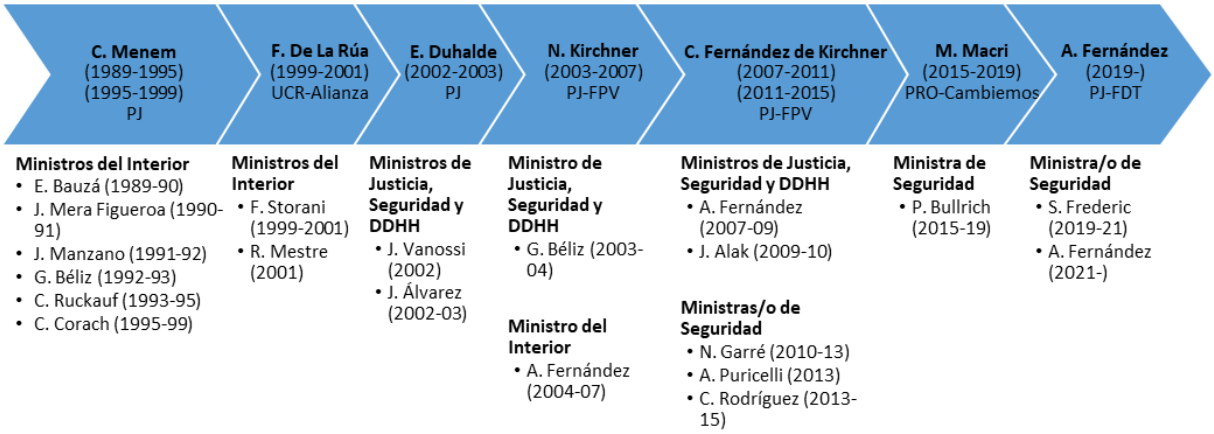
[69] Además, el Decreto N° 1742/2012 incorporó a la estructura organizativa de la Secretaría de Seguridad a la Dirección Nacional de Enlaces y Comunicaciones Interjurisdiccionales.

[70] Mediante el Decreto N° 862/2017 se introdujeron cambios en la Secretaría de Protección Civil y Abordaje Integral de Emergencias y Catástrofes, sin modificar objetivos de la Secretaría de Seguridad.

Seguridad y modificando sustancialmente la conformación de secretarías y subsecretarías (Decreto N° 50/2019). Se creó una nueva Secretaría de Seguridad y Política Criminal, de la cual depende la Subsecretaría de Investigación Criminal y Cooperación Judicial. La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal pasó a depender de la Unidad Gabinete de Asesores.

Como se puede observar en la siguiente línea de tiempo, las funciones de seguridad interior fueron variando de cartera ministerial a lo largo de los años, estableciéndose de manera aparentemente fija en el Ministerio de Seguridad desde su creación en 2010.

Figura 8. Línea de tiempo de presidentes y ministros con competencia en la seguridad interior en Argentina (1989-2022)



Fuente: Elaboración propia. Se consignan los períodos de los mandatos presidenciales, junto con el partido político o alianza de gobierno. PJ: Partido Justicialista, UCR: Unión Cívica Radical, Alianza: Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, coalición entre la UCR y el Frente País Solidario –FREPASO–, FPV: Alianza Frente para la Victoria, PRO: Partido Propuesta Republicana, Cambiemos: coalición política entre el PRO, la UCR y la Coalición Cívica. FDT: Alianza Frente de Todos.

Estos cambios en la estructura de la administración pública nacional no son aislados. Tienen como correlato, o, más bien, son expresión de las miradas que tuvieron los distintos gobiernos sobre la política pública de seguridad, en general, y la orientación de la persecución penal, en

particular. A continuación, veremos en profundidad las diversas agendas de seguridad promovidas por las gestiones gubernamentales en el período analizado en esta tesis.

3.3. El papel del poder ejecutivo para la construcción de agendas y el control político de las fuerzas policiales y de seguridad

Durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) la competencia en materia de seguridad interior estuvo, primero, en cabeza del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (a cargo de Gustavo Béliz), para luego pasar al Ministerio del Interior (en manos de Aníbal Fernández). La política de seguridad de este período estuvo marcada por una tendencia progresista, aunque con matices más punitivos en el comienzo. Desde la asunción del presidente, el discurso estuvo alineado a la perspectiva de los organismos de derechos humanos, tomando distancia de la retórica del populismo punitivo instalada en la década precedente en Argentina (Costantino 2014, Sozzo 2016), enfatizando el control político de la seguridad y la baja tolerancia a la corrupción policial[71].

En el terreno policial, se plantearon nuevas estrategias de intervención, con críticas a las policías Bonaerense y Federal. En particular, se modificó el accionar policial frente a las protestas y manifestaciones públicas, minimizando el uso de la fuerza[72] y se produjeron purgas significativas en las fuerzas de seguridad federales (especialmente en la Policía Federal Argentina), reivindicando la lucha contra la corrupción policial y el control político de las instituciones y actividades policiales (Sain 2011b, Costantino 2014, Sozzo 2016). En el

[71] Así fue explícito en el Mensaje Presidencial de Apertura de Sesiones ante la Asamblea Legislativa de 2004: "*El respeto por los derechos humanos y la ruptura de cualquier lazo de complicidad entre sectores dirigenciales, sectores de la policía y delincuencia, son centrales*" (HCN 2004).

[72] Estaba en la memoria reciente lo ocurrido durante los sucesos trágicos de diciembre de 2001, sumado a las violentas represiones a la protesta social en 2002 que llevaron al adelantamiento de las elecciones por parte del gobierno de E. Duhalde (Sozzo 2016).

ámbito penal, fue notoria la relevancia dada a la persecución, juzgamiento y castigo de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar, tanto en términos simbólicos[73] como ejecutivos[74].

Al mismo tiempo, luego de masivas movilizaciones en reclamo por "más seguridad" se dio impulso y se promulgó legislación orientada al endurecimiento de las penas, como fueron las Leyes N° 25.882, 25.886 y 25.891; también llamadas "Leyes Blumberg", en referencia a su principal impulsor, Juan Carlos Blumberg[75] (Calzado y Van Den Dooren 2016, Sozzo 2016)[76]. En paralelo, el gobierno presentó un "Plan Estratégico de Justicia y Seguridad"[77], que preveía la creación de una Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior y la lucha contra el crimen organizado, con propuestas de modificaciones adicionales al Código Penal y penas más severas[78].

En los años siguientes, se fueron consolidando medidas inclinadas al progresismo y a la moderación penal, especialmente luego de la victoria de las elecciones legislativas de 2005 (Sozzo 2016). A inicios de este año se transfirió la ex Policía Aeronáutica Nacional del ámbito de la defensa al Ministerio del Interior y se creó la Policía de Seguridad Aeroportuaria, dando inicio a un radical proceso de reforma policial que incluyó la institución de la

[73] Una de las acciones más recordadas fue la orden de descolgar los cuadros de los genocidas Videla y Bignone de la galería de directores del Colegio Militar, en el acto de conmemoración del 24 de marzo, día del aniversario del último golpe militar en Argentina (Telam, 17.05.2013).

[74] Ejemplos de ello son la abolición del Decreto N° 1581/2001, que rechazaba todo pedido de extradición por hechos ocurridos en el territorio nacional, o el Decreto N° 579/2003, que ratificó la Convención Internacional sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, y la anulación de las llamadas Ley de Obediencia Debida y Ley de Punto Final (CELS 2003).

[75] Este era el padre de Axel Blumberg, un joven de 23 años que había sido secuestrado y posteriormente asesinado en abril de 2004. Luego de este hecho, Blumberg convocó multitudinarias manifestaciones públicas, con amplia repercusión y cobertura mediática, en reclamo por mayor seguridad, todo lo cual derivó en la sanción de reformas legislativas en materia penal.

[76] Este derrotero aparentemente contradictorio es explicado por Sozzo (2016, 254-5) en términos de la necesidad de construir legitimidad política y dar respuesta a las demandas de populismo penal generadas "desde abajo". Desde una postura más crítica, Sain (2011b) habla de un "amague progresista" en la política de seguridad de N. Kirchner.

[77] Cfr. Página12, 20.04.2004.

[78] Este plan recibió las críticas de organismos de derechos humanos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS 2004).

conducción civil en esta fuerza. La sanción de la Ley N° 26.102 de Seguridad Aeroportuaria en 2006 cimentó estos cambios (ver capítulo 4). También se creó el Programa Nacional de Capacitación, Apoyo a la Formación y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad (PRONACAP), que promovía un sistema de formación en seguridad no endogámico, a través de la articulación con universidades nacionales (Ruiz 2014, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Educación 2015). En materia de política criminal compleja, se priorizó la persecución de los delitos de lesa humanidad, la violencia institucional y el crimen organizado, con énfasis en narcotráfico, secuestros extorsivos, tráfico de armas, desarmaderos, contrabando y lavado de activos (Sain 2012).

Las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner continuaron y profundizaron la agenda de su predecesor en materia de seguridad. Nuevamente el discurso y las designaciones estuvieron alineados a los organismos de derechos humanos y se continuó la labor del PRONACAP. En 2010, la creación del Ministerio de Seguridad (a partir de la escisión del entonces Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos) constituyó un hito para la conducción política de las fuerzas federales bajo su órbita[79]. La cartera fue puesta en manos de Nilda Garré, una abogada identificada con los sectores progresistas del peronismo, que venía de liderar una gestión orientada a la conducción política de las fuerzas armadas en el Ministerio de Defensa. Los discursos acerca de este nuevo ministerio expresaron la voluntad política de limitar el problema del autogobierno policial y profundizar las respuestas no violentas frente a la conflictividad social, que fueron plasmados en sucesivos documentos y lineamientos institucionales. El documento titulado "Modelo argentino de seguridad democrática" (Ministerio de Seguridad, 2011) recogía las ideas que académicos y activistas de derechos humanos habían plasmado en el "Acuerdo de seguridad democrática" (ASD 2010) y

[79] Esta decisión política se vinculó con dos hechos trágicos que tuvieron como protagonistas a las fuerzas de seguridad y en particular a la Policía Federal Argentina: el asesinato de Mariano Ferreyra y el conflicto por la toma de tierras en el Parque Indoamericano (Perelman, 2011, Sozzo 2014, Fiuza Casais 2019).

se sostenía sobre el andamiaje teórico aportado por organismos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) o la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[80].

La creación y puesta en marcha del Ministerio de Seguridad (especialmente en el primer año y medio) modificó sustancialmente la intervención de los actores políticos en los ámbitos de las instituciones y prácticas relacionadas con la seguridad frente al delito, rompiendo de algún modo con la tradición de delegación política y autonomía policial que criticaban los especialistas promotores de las reformas (CELS 2012, Sozzo, 2014). En un período relativamente corto de tiempo la administración de Garré desplegó una batería de protocolos para la regulación de la actividad policial en general. Esto se inscribió en la agenda del organismo como parte de un proceso de fortalecimiento del gobierno político de la seguridad. Las medidas se focalizaron especialmente en la regulación del accionar y los espacios de jurisdicción de la Policía Federal Argentina[81], con fuerte impacto simbólico respecto de la recuperación del gobierno de las fuerzas para la autoridad política. Adicionalmente, se intervino sobre instancias críticas de la carrera policial y el control de actuación (CELS 2012). Se desplegaron efectivos de Gendarmería y Prefectura en tareas de policiamiento urbano y control del narcotráfico mediante los Operativos Centinela en el Gran Buenos Aires (Decreto N° 2099/2010), Cinturón Sur en la Ciudad de Buenos Aires (Decreto N° 864/2011) y Escudo Norte en la frontera norte y noroeste (Decreto N° 1091/2011). Las acciones en materia de persecución penal compleja, por su parte, mantuvieron el énfasis en los delitos de

[80] Ello también se hizo manifiesto en el perfil de funcionarios elegidos para encabezar la gestión ministerial, muchos de los cuales venían de experiencias en organismos de derechos humanos (CELS, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales -INECIP-, Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia -ILSED). La imbricación fue tal que, por ejemplo, el CELS sacó un comunicado celebrando la creación del Ministerio de Seguridad (CELS, 15.12.2010). Más aún, el informe anual de este organismo para el año 2012 presenta en uno de sus capítulos un balance del primer año de gestión del Ministerio de Seguridad, con un tono bastante parecido a un informe de gestión propio (CELS 2012).

[81] Entre estas acciones, podemos mencionar el traspaso de la administración de pasaportes a la órbita del Ministerio del Interior, la intervención política sobre la producción de información estadística de las fuerzas, el desplazamiento de la PFA de los barrios del sur de Buenos Aires y su reemplazo, principalmente, por la Gendarmería Nacional a través del Operativo Cinturón Sur, la intervención sobre el manejo discrecional de los servicios adicionales y la centralización política de la distribución de policías en las calles (CELS 2012, 101).

lesa humanidad y la violencia institucional, y también se orientaron al narcotráfico, la trata de personas, el contrabando y el lavado de activos (Sain 2012, Sozzo 2016, Guthmann, 2019).

En el segundo mandato fue disminuyendo la intensidad de las políticas para democratizar a las fuerzas de seguridad, incluso bajo la gestión de Garré. Sin embargo, valen señalar los cambios en la formación y capacitación policial, en particular en la PFA[82], así como también la creación del Programa de Uso Racional de la Fuerza y Armas de Fuego, que buscó reducir el número de muertos y heridos generados por la actividad policial a través de medidas de control, reentrenamiento y bienestar policial (Res. MS N° 933/2012).

En 2013, cambios sucesivos de ministros modificaron este perfil (Arturo Puricelli y M. Cecilia Rodriguez), empoderando la línea operativa dirigida por el Secretario de Seguridad, Sergio Berni[83]. Desde entonces, la principal política nacional se concentró en estrategias de disuasión situacional, reforzando la presencia de agentes en el territorio con el objetivo de mostrar efectividad en el dominio de la calle (CELS 2015).

En materia de política criminal, a fines de 2014 se sancionó un Código Procesal Penal de la Nación completamente nuevo (Ley N° 27.063), que establecía el cambio desde el modelo inquisitorio vigente hacia un esquema acusatorio[84]. La implementación progresiva de esta nueva norma fue prevista en etapas a partir del 1° de enero de 2016 (Ley N° 27.150), aunque quedaría interrumpida hasta 2019[85]. La política criminal continuó comprometida con la

[82] Los cambios incluyeron el cambio de nombre de la Escuela de Cadetes, en los planes de estudio y en el Estatuto del Instituto Universitario de la PFA (Res. ME N° 1363/2012)

[83] En su informe anual 2015, el CELS (2015) señala un debilitamiento en el control político de las policías y fuerzas de seguridad, con consecuencias, por ejemplo, en retrocesos en el abordaje de la protesta social y graves episodios de uso irracional de la fuerza.

[84] Este nuevo código fue producto de la labor de una Comisión para la elaboración del proyecto de ley de reforma del Código Penal constituida para tal fin (Decreto N° 678/2012). Esta comisión estuvo presidida por E. Zaffaroni -en ese entonces ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- e integrada por R. Gil Lavedra, F. Pinedo, E. Barbagelata y L. Arslanián, exponentes de los partidos políticos con mayor representación parlamentaria (Unión Cívica Radical, PRO, Partido Socialista y Partido Justicialista, respectivamente).

[85] El Decreto N° 257/2015 del presidente Macri puso en pausa la entrada en vigencia del nuevo código y encomendó a la Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Nuevo Código Procesal Penal de la

persecución de delitos de lesa humanidad y de violaciones a los derechos humanos. A estos, se sumaron otros delitos priorizados, como el narcotráfico, y en menor medida, la trata de personas con fines de explotación tanto laboral como sexual y el lavado de activos. A pesar de este enfoque donde preponderaban las investigaciones por temas de drogas, el énfasis en la comunicación y el discurso de la gestión no estuvo puesto en las cuestiones securitarias (Sozzo 2016, Guthmann 2019).

En 2015 ganó las elecciones Mauricio Macri, dirigente del Partido PRO e integrante de la alianza Cambiemos, luego de doce años de continuidad peronista. La alternancia en el partido de gobierno trajo consigo cambios profundos en la concepción y el discurso de la seguridad a nivel nacional. El tema tuvo un fuerte protagonismo en los debates de campaña. Tanto en la instancia pre-electoral como ya una vez comenzada la gestión, reapareció la noción de lucha contra el narcotráfico[86] y el terrorismo, con un mensaje asociado a la "defensa de los ciudadanos" en oposición a la visión garantista, denunciada como "del lado de los delincuentes". Esta gestión se caracterizó por un discurso de tolerancia cero, mano dura y fuerte apoyo a las instituciones policiales.

Como ministra de seguridad fue nombrada Patricia Bullrich, quien condujo la cartera con una orientación militarista y con posiciones más cercanas al punitivismo. No obstante, bajo su gestión se reforzó la conducción política de las fuerzas, más allá de que las declaraciones públicas mostraban un apoyo incondicional a las mismas. La gestión tuvo una posición de intolerancia frente a la protesta social y de apoyo al discurso policial en el "combate al delito", especialmente a fines de 2017 cuando se sucedieron varios hechos vinculados a la represión policial y la violencia institucional (casos Maldonado[87], Nahuel[88], Chocobar[89],

Nación el diseño de un cronograma para su implementación progresiva.

[86] En efecto, en 2016 se presentó el Plan "Argentina sin Narcotráfico" (La Nación, 30.08.2016).

[87] En agosto de 2017 Santiago Maldonado, un joven de 28 años, desapareció luego de un operativo de

protestas en el Congreso de la Nación[90]). Algunas medidas distintivas incluyeron el impulso de un protocolo de actuación en manifestaciones públicas[91] y un nuevo reglamento para el uso de armas de fuego (Res. MS N° 956/2018)[92].

En enero de 2016, apenas comenzado el mandato, se dispuso la transferencia progresiva de las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales a CABA[93] y el redespliegue territorial de la PFA a lo largo del país, reorientada a la investigación de delitos complejos. Nuevamente, la Policía Federal fue blanco de la atención gubernamental, aunque esta vez por motivos no tan centrados en la ineficacia y corrupción policial, sino más enfocados en el reentrenamiento y redespliegue federal.

Hacia finales de 2016, se introdujeron varias modificaciones al Código Procesal Penal de la Nación, a través de las Leyes N° 27.272, 27.304 y 27.319, que establecieron el procedimiento para la actuación en casos de flagrancia[94], la figura del arrepentido[95] y nuevas herramientas de

---

Gendarmería en un asentamiento mapuche en la zona de Bolsón (Río Negro). Meses más tarde, su cuerpo fue encontrado a orillas de un arroyo cerca del lugar. Múltiples referentes sociales y organismos de derechos humanos reclamaron por su búsqueda y aparición, mientras que la posición gubernamental fue de completo apoyo al accionar policial. (Ámbito, 15.08.2017).

[88] En noviembre de 2017, Rafael Nahuel, un joven mapuche de la comunidad Lafken Winkul Mapu, fue asesinado de un disparo durante un operativo de desalojo efectuado por Prefectura Naval en la zona del Lago Mascardi (Bariloche, Río Negro). La posición gubernamental, en manos de la ministra Bullrich y el ministro de Justicia, Germán Garavano, apoyó nuevamente el accionar policial, apuntando a los "grupos violentos" y asociando a la Resistencia Ancestral Mapuche (RAM) con grupos terroristas (Clarín, 27.11.2017).

[89] En diciembre de 2017, Luis Chocobar, efectivo de la Policía Local de Avellaneda, disparó y mató a un delincuente mientras escapaba, luego de robar y apuñalar a un turista. El policía quedó procesado por homicidio agravado en exceso en el cumplimiento del deber. La ministra y el presidente lo recibieron en Casa Rosada, lo felicitaron y le expresaron su apoyo (La Nación, 01.02.2018).

[90] En el marco de una manifestación en diciembre de 2017 en rechazo a la reforma jubilatoria que se discutía en el Congreso de la Nación, las fuerzas de seguridad respondieron reprimiendo la protesta (El Cronista, 14.12.2017).

[91] Este protocolo "antipiquetes" fue presentado en la reunión del Consejo de Seguridad Interior de febrero de 2016 (PERFIL, 18.02.2016).

[92] Este reglamento estuvo inspirado en la llamada "doctrina Chocobar" que se conformó luego de dicho episodio. El nuevo protocolo extendió los criterios para el uso de armas de fuego, incluyendo situaciones para impedir la comisión de un delito o la fuga de quien represente ese peligro inminente, y hasta lograr su detención, en contradicción con lo establecido por el Programa de Uso Racional de la Fuerza (Berni 2015).

[93] "Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de transferencia progresiva de facultades y funciones de Seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", aprobado por Ley N° 27.606.

[94] La flagrancia es definida como la situación en que el autor de un delito es sorprendido en el momento de intentarlo, cometerlo, inmediatamente después, si fuera perseguido o tuviera objetos o presentase rastros que

investigación para delitos complejos[96], respectivamente. A comienzos de 2019 el Decreto N° 118/2019 aprobó el texto ordenado del nuevo Código Procesal Penal Federal (Ley N° 27.063 y modificatorias). El énfasis en la investigación de delitos complejos estuvo puesto en el narcotráfico, con foco en incautaciones y detenciones, y la trata de personas, pero esta vez con una fuerte orientación hacia la explotación sexual, dejando de lado la atención puesta anteriormente en la explotación laboral (Ministerio de Seguridad, 2019b).

La Tabla 6 resume las principales características de la investigación criminal a nivel federal en Argentina entre 2003 y 2009.

Tabla 6. La orientación de la investigación criminal federal en Argentina (2003-2019)

Periodo	Presidente	Agenda de seguridad	Investigación criminal federal
2003-2007	Néstor Kirchner	Centro / Progresista	Narcotráfico, delitos de lesa humanidad, violencia institucional, secuestros extorsivos y lavado de activos. Contrabando, tráfico de armas, desarmaderos.
2008-2011	Cristina Fernández de Kirchner (1)	Progresista	Delitos de lesa humanidad, trata de personas para explotación laboral y sexual, narcotráfico (con énfasis en eslabones más altos en la cadena criminal).
2012-2015	Cristina Fernández de Kirchner (2)	Progresista	Narcotráfico, trata de personas para explotación laboral y sexual, lavado de activos y contrabando. Lesa humanidad, violencia institucional.
2016-2019	Mauricio Macri	Punitivista	Narcotráfico (con énfasis en incautaciones y detenciones), trata de personas para explotación sexual.

Fuente: Elaboración propia.

Las misiones y las funciones que poseen cada una de las policías y fuerzas de seguridad dependientes del Ministerio de Seguridad son similares en la medida que todas tienen una orientación hacia la prevención, la conjuración y la averiguación de delitos y faltas en el nivel

permitieran sostener razonablemente que acaba de participar de un delito (Ley N° 27.272, art. 285). El tratamiento de estos casos introdujo la oralidad en la etapa de investigación preliminar.

[95] Esta figura permite reducir la pena a personas que participaron de un delito, si dan información que ayuda en la investigación de delitos como el tráfico de drogas, trata de personas, corrupción, entre otros.

[96] Establece las figuras de agente encubierto, agente revelador, informante, entrega vigilada y prórroga de jurisdicción. El objetivo de la ley es "brindar a las fuerzas policiales y de seguridad, al Ministerio Publico Fiscal y al Poder Judicial las herramientas y facultades necesarias para ser aplicadas a la investigación, prevención y lucha de los delitos complejos" (Ley N° 27.319, art. 1).

federal. Sin embargo, cada una tiene formalmente delimitado un ámbito de competencia y una estructura orgánica diferente, que condiciona la cantidad y la cualidad de las tareas preventivas, conjurativas e investigativas que realizan. A continuación, se presentan resumidamente las principales características organizacionales de estas fuerzas.

3.4. Las fuerzas policiales y de seguridad federales

En Argentina, las policías y fuerzas de seguridad, tanto provinciales como federales, cumplen con una doble función, la de realizar tareas de seguridad y la de auxiliares de justicia, por lo que se constituyen en actores clave en todo el proceso de la investigación criminal. La tarea policial investigativa tiene la finalidad de aportar evidencias –a partir de indicios de un suceso– a las autoridades judiciales para que, posteriormente, puedan convertirse en prueba. El Código Procesal Penal de la Nación Argentina establece que:

> La policía o las fuerzas de seguridad deberán investigar, por iniciativa propia, en virtud de denuncia o por orden de autoridad competente, los delitos de acción pública, impedir que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los culpables y reunir las pruebas para dar base a la acusación… (CPPN, art. 183)

Es por ello que para comprender la dirección de la investigación criminal hay que tener en cuenta tanto la organización y el rol del sistema de justicia federal y los ministerios del Poder Ejecutivo, como de las fuerzas federales que son formalmente auxiliares de justicia. Como vimos anteriormente, las policías y fuerzas de seguridad que actúan en el nivel federal son la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina.

3.4.1. Policía de Seguridad Aeroportuaria

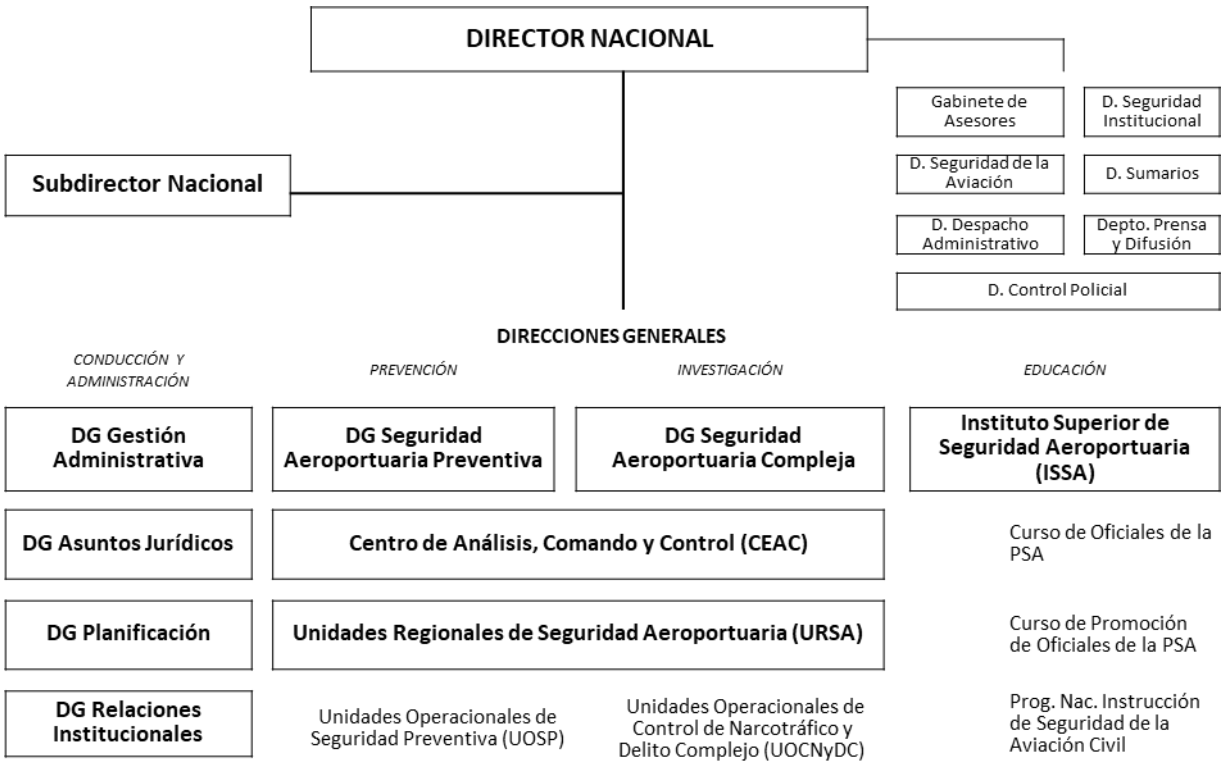
Creación y misión. La Policía de Seguridad Aeroportuaria fue creada en 2005, a partir de la reforma de la ex Policía Aeronáutica Nacional (PAN) (Decreto N° 145/2005, Ley N° 26.102 de 2006). Constituye una institución policial de carácter federal responsable de la seguridad aeroportuaria[97] en el Sistema Nacional de Aeropuertos. La misión que tiene estipulada es la seguridad aeroportuaria *preventiva* (prevenir, conjurar e investigar los delitos y las infracciones en el ámbito aeroportuario) y la seguridad aeroportuaria *compleja* (control y conjuración de los actos delictivos complejos cometidos por organizaciones criminales, relacionados con el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando y otros delitos conexos). Cumple, además, funciones de policía aduanera, migratoria y/o sanitaria donde y cuando no haya autoridad establecida por las respectivas administraciones; y es la autoridad de aplicación del Convenio de Chicago (Ley N° 13.891), de las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en todo lo atinente a la seguridad y protección de la aviación civil internacional contra los actos de interferencia ilícita y de los tratados suscriptos por la nación en la materia (Ley N° 26.102, título II, capítulo I).

Estructura orgánica. La estructura de conducción y administración de la PSA se distingue de por estar a cargo de personal civil de la institución, cuenta con una Dirección Nacional y seis Direcciones Generales. A ello se suma la estructura operacional (conducida por el Centro de Análisis, Comando y Control –CEAC–) y la estructura de formación y capacitación (Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria –ISSA–). La siguiente figura ilustra el esquema organizativo de la PSA, encolumnado de acuerdo a las principales funciones de la labor policial. La estructura operacional, dedicada a las tareas de prevención e investigación del

[97] La *seguridad aeroportuaria* se define como las acciones tendientes a resguardar y garantizar la seguridad interior en el ámbito jurisdiccional aeroportuario, a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos e infracciones que no estén previstos en el Código Aeronáutico (Ley N° 26.102, art. 3).

delito, se localiza en el centro del organigrama, rodeada por las unidades de conducción, administración, apoyo y educación que no forman parte de la misma[98].

Figura 9. Estructura organizativa de la PSA



Fuente: Elaboración propia en base a marco teórico y normativa de la PSA. Los datos corresponden a 2019.

Carrera profesional y recursos institucionales. Otra característica distintiva de la fuerza es tener una categoría única estructurada sobre la base de un sistema jerárquico integrado por ocho grados. También estipula dos agrupamientos policiales específicos en cuyo marco se estructuran los perfiles de carrera profesional, conforme la misión institucional: agrupamiento de seguridad preventiva y agrupamiento de seguridad compleja. Según los datos de presupuesto, contaba en 2019 con 5.336 cargos[99], de los cuales alrededor del 35% eran

[98] Este mismo formato estilizado será utilizado para ilustrar las estructuras organizativas de las otras fuerzas.

[99] Los datos sobre el número de cargos por fuerza corresponden al año 2019 y fueron extraídos de la Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2019/jurent/pdf/D19J41.pdf (acceso 02.04.2021).

mujeres. Aproximadamente el 78% era personal policial y el 22%, personal civil[100]. El despliegue territorial se efectúa a través de las unidades operativas localizadas en los aeropuertos.

3.4.2. Policía Federal Argentina

Creación y misión. La Policía Federal Argentina fue creada el 24 de diciembre de 1943 y puesta en funciones el 01 de enero de 1945. Es una institución civil armada que ejerce las funciones de policía de seguridad y judicial que derivan del poder de policía del gobierno federal central (Ley Orgánica creada por Decreto Ley N° 333/1958, convalidada por Ley N° 14.467 y modif.)[101]. Aun con momentos de fuerte expansión de los ámbitos de investigación criminal (en particular, en los ´90 con la creación de la Superintendencia de Drogas Peligrosas), la labor institucional central de la PFA hasta 2016 fue atender los asuntos de seguridad pública de la ciudad de Buenos Aires en su entramado de unidades y dependencias abocadas a la prevención del delito (red de comisarías). En ese año la PFA sufrió una profunda transformación desde una policía orientada a la prevención del delito urbano en una sola jurisdicción (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) hacia una policía de investigación focalizada en el delito complejo a nivel federal.

Esta transformación ha ido de la mano de la mencionada transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales a la Ciudad Autónoma

[100] La información sobre la composición por género y cuadros del personal de las fuerzas (oficiales, suboficiales, personal civil) corresponde a 2017 y fue elaborada en base a documentos institucionales y registros internos del Ministerio de Seguridad.

[101] Sus funciones principales incluyen: prevenir los delitos de la competencia de los jueces de la Nación; averiguar los delitos de la competencia de los jueces de la Nación, practicar las diligencias para asegurar su prueba, descubrir a los autores y partícipes, entregándolos a la Justicia, con los deberes y atribuciones que a la policía confiere el Código de Procedimientos en lo Criminal; proveer a la seguridad de las personas o cosas de la Nación; y realizar las pericias que soliciten los tribunales de la Nación u otros organismos nacionales, para la averiguación de hechos delictuosos y otras irregularidades (Decreto-Ley N° 333/1958, art. 3).

de Buenos Aires, y el correspondiente redespliegue territorial de la Policía Federal Argentina a lo largo del país. Esta transferencia, que en la jerga institucional se denominó "traspaso"[102], trastocó radicalmente la identidad de la PFA. Actualmente esta fuerza continúa inmersa en un proceso de fuerte redefinición institucional, que los actores protagonistas llaman un "cambio de paradigma". La nueva misión autopercibida refiere a ser "una fuerza federal que desarrolla en todo el territorio nacional funciones de policía de seguridad de Estado[103] y de auxiliar de la justicia; con un rol activo en la cooperación policial internacional a través de Interpol"[104].

Estructura orgánica. La estructura orgánica de la PFA se fue modificando para adaptarse a este gran cambio institucional. Hacia 2019, la conducción de la institución tenía una Jefatura de Policía, trece superintendencias de las cuales dependían el resto de las dependencias policiales, además de contar con cuatro direcciones generales[105]. Estos cargos están reservados para el personal policial con los rangos más altos. La siguiente figura ilustra el esquema organizativo de la PFA, encolumnado de acuerdo a las principales funciones de la labor policial.

---

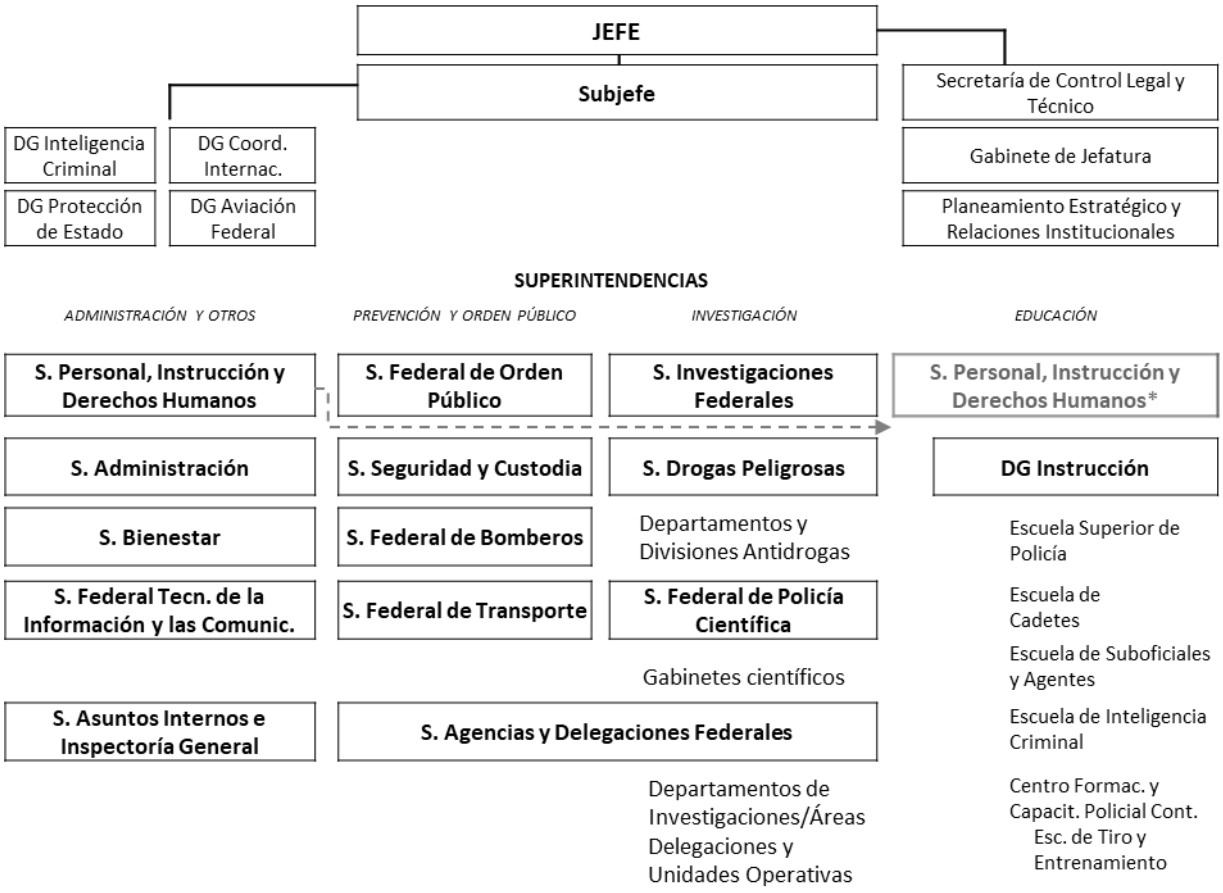
[102] El traspaso implicó la transferencia de alrededor de un tercio de sus miembros a la nueva Policía de la Ciudad. La PFA pasó de tener cerca de 48 mil integrantes, a unos 32 mil, entre efectivos policiales, de inteligencia y personal civil (según Decisiones Administrativas de distribución N° 10/2016 y 06/2018). Este proceso de traspaso fue ejecutado no sin resistencias por parte de la fuerza (Lorenz y Galvani 2020). Un examen en profundidad sobre el origen y constitución de la nueva Policía de la Ciudad puede consultarse en MacColman (2020).

[103] La "seguridad de Estado" refiere a custodia y protección de los funcionarios y bienes del Estado nacional de conformidad con el Sistema de Protección de Estado, comprendiendo los niveles supriores del Poder Ejecutivo Nacional, los magistrados del Poder Judicial y el Ministerio Público, y demás personalidades de relevancia y ex mandatarios (PFA 2020, 6).

[104] Tomado de https://www.argentina.gob.ar/policia-federal-argentina (22.05.2022).

[105] Presento los datos actualizados a 2019, último año del período analizado en esta tesis. El organigrama de la PFA es bastante flexible y puede ser modificado por Resolución del Jefe de Policía, quien está facultado para determinar el diseño organizativo de la institución. El esquema de la cantidad de superintendencias varía de un momento a otro; algunos esquemas son más perennes, otros más lábiles. En 2018 había 15 superintendencias y 6 direcciones generales, en 2019 fueron 13 y 4, respectivamente. Hacia 2021 habían ascendido a 16 superintendencias y 3 direcciones generales y en 2022 son 17 y 3, respectivamente. Por ejemplo, entre 2017 y 2018 la institución contaba con cuatro superintendencias que en 2019 fueron suprimidas e integradas a otras estructuras. La S. de Seguridad de Estado y Protección del Sistema Republicano y la S. de Seguridad y Custodia (2017-2018) fueron integradas en una única Superintendencia de Protección de Estado, Seguridad y Custodia (2019). En 2016 fueron creadas las superintendencias de Planeamiento Policial y de Institutos Policiales; en 2019, Planeamiento fue subsumido a una Dirección General dependiente del Comando Institucional, e Institutos, integrada a la S. de Personal, Instrucción y Derechos Humanos (García Vila y Maglia 2019). Cada año se circula la Guía de Autoridades de la PFA con la actualización de la estructura orgánica.

Figura 10. Estructura organizativa de la PFA



Fuente: Elaboración propia en base a normativa institucional. Los datos corresponden a 2019. *Hasta 2018 existió una Superintendencia de Institutos Policiales (Personal y DDHH constituían una Dirección General). En 2021 ya había vuelto a desglosarse, conformando una S. de Instrucción y Formación Académica y una S. de Personal y Derechos Humanos.

Carrera profesional y recursos institucionales. Los dos encuadramientos profesionales principales son los de oficiales y suboficiales, que se subdividen a su vez en escalafones[106] y especialidades[107]. Según la información del presupuesto, la cantidad de cargos en la fuerza

[106] Los escalafones seguridad, comunicaciones y bomberos son los más importantes para oficiales y suboficiales. En el cuadro de oficiales, también están los escalafones sanidad, técnico, jurídico, músico y veterinario. En suboficiales, administrativo, sanidad, músico, arsenales, técnico, veterinario y oficina (Decreto N° 1866/1983, anexo I, y modif.).

[107] Las especialidades en el cuadro de oficiales (por escalafón) son: investigación criminal (seguridad); médico, odontólogo, bioquímico, farmacéutico (sanidad); abogado, escribano, procurador (jurídico); médico legista, ingeniero, arquitecto, químico, contador (técnico). En suboficiales, son: enfermero, auxiliar de radiología, de laboratorio, de hemoterapia, de farmacia, de servicio hospitalario (sanidad); armero, mecánico armero, operador de máquinas y herramientas (arsenales); automotores, construcciones, maquinarias, confecciones, imprenta, servicios, abastecimiento, maestranza (técnico); auxiliar de veterinaria, de bromatología (veterinario); computación, dibujante, cajero, furriel, auxiliar de documentación, de gabinete (oficinista) (Decreto N°

hacia 2019 era de 32.664, con una proporción de mujeres que rondaba el 32%. Alrededor del 12% integraba el cuadro de oficiales, 72% era personal policial subalterno (suboficiales y/o agentes) y 16%, personal auxiliar civil. El despliegue territorial al interior del país se realiza mediante las delegaciones y agencias regionales federales, así como también con las divisiones antidrogas.

3.4.3. Gendarmería Nacional Argentina

Creación y misión. La Gendarmería Nacional Argentina, creada en 1938 (Ley N° 12.367), es una fuerza de seguridad de naturaleza militar con características de fuerza intermedia, que cumple su misión y funciones en el marco de la seguridad interior, la defensa nacional y el apoyo a la política exterior[108]. La misión vinculada a la seguridad interior es cumplir el servicio de policía de seguridad y judicial en el fuero federal, en la zona de frontera y en las que el Poder Ejecutivo nacional le asigne (Ley N° 19.349). Su jurisdicción incluye las zonas de seguridad de frontera terrestre, los cursos de agua fronterizos, como los lagos limítrofes internacionales –con excepción de la jurisdicción de la Prefectura Naval–, y la zona del interior. De igual manera, tiene competencia en los pasos, túneles, puentes y corredores viales internacionales. Su ámbito de actuación se extiende a los Parques Nacionales y a cualquier otro punto estratégico del país que disponga el poder ejecutivo o la justicia federal, esta última, supeditada al desempeño en el marco de una causa judicial concreta. En los últimos

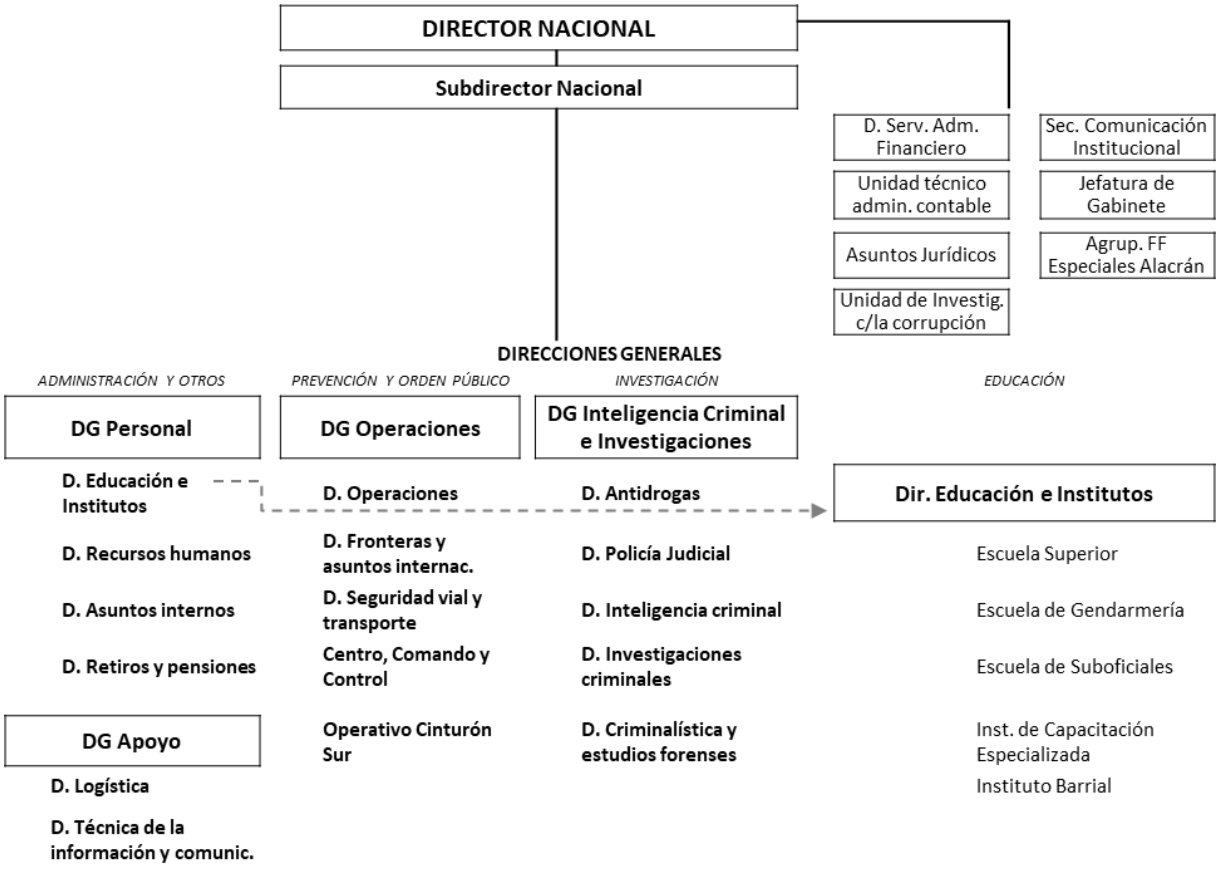
1866/1983, anexo II, y modif., Res. MS N° 600/2014).

[108] Por fuerza intermedia entiende una organización con estado militar con capacidades para disuadir y responder amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la seguridad interior y de la defensa nacional, generando aptitudes para su empeño en operaciones de apoyo a la política exterior de la nación. Las funciones de policía de seguridad pública y policía judicial en el fuero federal incluyen la investigación criminal en materia de crimen organizado, delitos complejos, delitos tecnológicos, ciberseguridad, delitos ambientales, narcocriminalidad, delitos contra el orden económico y financiero, tributarios, delitos contra la administración pública, lavado de activos, terrorismo y delitos que atenten al orden constitucional (tomado de https://www.argentina.gob.ar/gendarmeria/quienes-somos, acceso 22.05.2022. Cfr. GNA 2020).

años, un gran contingente de gendarmes ha sido destinado a misiones de seguridad urbana en distintos territorios subnacionales[109].

Estructura orgánica. La conducción de la institución tiene una Dirección Nacional y cuatro Direcciones Generales, reservadas para los rangos más altos de oficiales. La siguiente figura ilustra la estructura orgánica de la GNA.

Figura 11. Estructura organizativa de la GNA



Fuente: Elaboración propia en base a normativa institucional. Los datos corresponden a 2019.

[109] Como vimos en el apartado anterior, la primera gestión del Ministerio de Seguridad propició el reemplazo masivo de personal de la PFA por el de Gendarmería en tareas de patrullaje y prevención. El denominado Operativo Cinturón Sur implicó el re-despliegue territorial de un conjunto de unidades operativas de GNA hacia algunos barrios del sur de la ciudad de Buenos Aires, caracterizados por la vulnerabilidad y precariedad de sus condiciones de vida, para la realización de tareas de "policías de calle", antes reservadas a las fuerzas policiales (Frederic 2014, Zajac 2021). Luego, este despliegue cobró permanencia y se fue extendiendo en otras partes del conurbano e interior del país.

Carrera profesional y recursos institucionales. Los dos encuadramientos profesionales principales son los de oficiales y suboficiales, que se subdividen a su vez en escalafones[110] y especialidades[111]. La cantidad de cargos según los datos de presupuesto hacia 2019 era de 39.393, con un 19% de mujeres. Alrededor del 14% del personal componía el cuadro de oficiales, y el restante 86% correspondía a suboficiales y agentes (gendarmes). El despliegue territorial está dado a través de los escuadrones y destacamentos.

3.4.4. Prefectura Naval Argentina

Creación y misión. La Prefectura Naval Argentina, creada en 1896 por la Ley Nº 3.445, integra, en conjunto con otros países, el grupo de instituciones guardacostas. La Ley General de la Prefectura Naval Argentina (Ley N° 18.398) establece que este organismo opera sobre mares, ríos, lagos, canales y demás aguas navegables destinadas al tránsito y comercio interjurisdiccional y en los puertos sometidos a jurisdicción nacional; en la Antártida Argentina; las Islas Malvinas y demás Islas del Atlántico Sur; en las costas y playas marítimas y fluviales; en las zonas de seguridad de frontera marítima y en las márgenes de los ríos navegables.

La PNA es una institución policial de características especializadas, dirigidas al ejercicio del servicio público de policía de seguridad de la navegación, policía de seguridad y orden público, policía judicial y de la jurisdicción administrativa de la navegación. Interviene

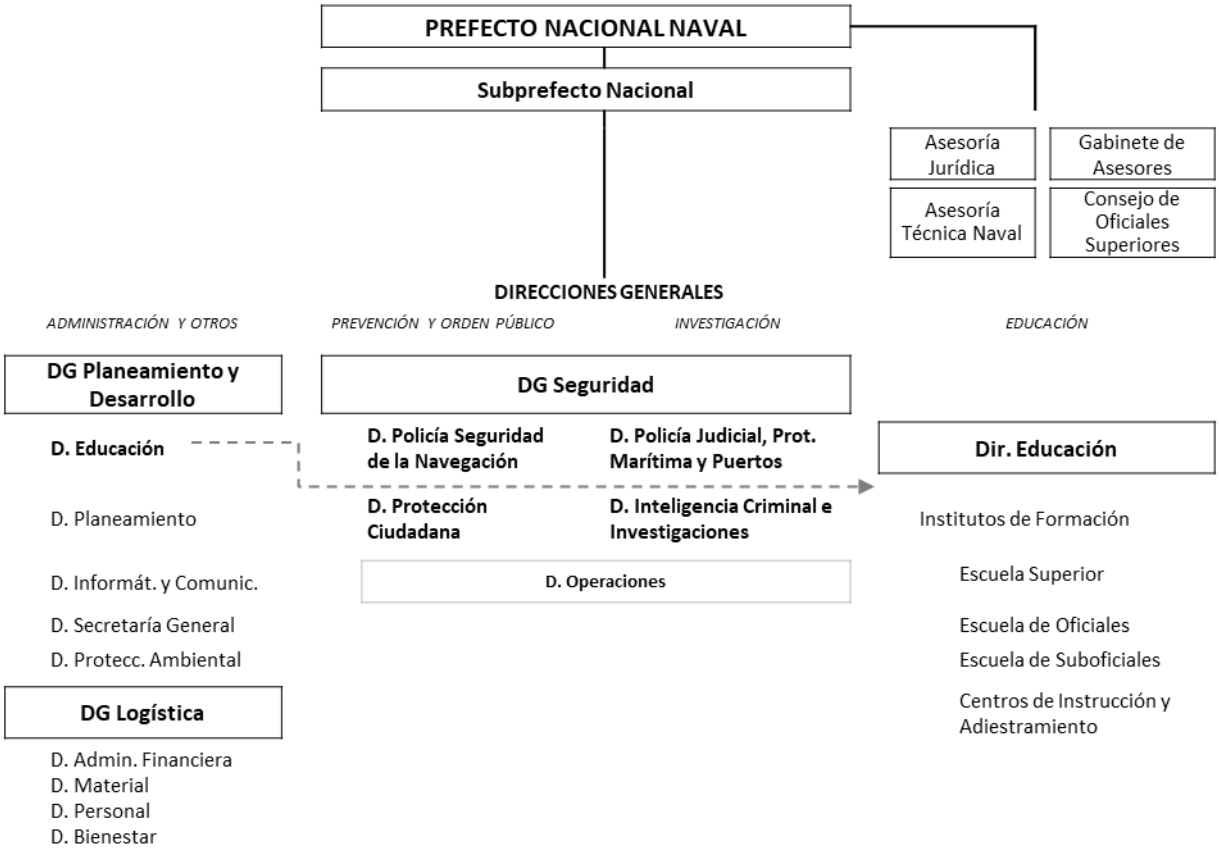
[110] Para oficiales los escalafones son: general, complementario, auxiliar de justicia, sanidad, apoyo técnico, reclutamiento local y clero. Para suboficiales: general, apoyo técnico, auxiliar de sanidad, complementario y registro adicional (Decreto N° 1669/2001, anexo I).

[111] Por ejemplo, las especialidades del escalafón general de oficiales son: seguridad, intendencia y policía científica. Las especialidades del escalafón general de suboficiales son: seguridad, auxiliar de teleinformática, auxiliar de administración y auxiliar de policía científica. Las demás especialidades del cuadro de oficiales son (por escalafón): médico, odontólogo, bioquímico (sanidad); veterinario, educación física, construcciones (apoyo técnico). En suboficiales, enfermero, técnico radiólogo (sanidad); mecánico automotor mecánico lanchero mecánico de aviación mecánico de instalaciones mecánico armero auxiliar de veterinaria servicios especiales músico auxiliar de policial (apoyo técnico) (Decreto N° 1669/2001, anexo II).

también, en lo que es de su competencia, en todo lo relativo a la policía de preservación del medio ambiente, la policía de la caza y pesca marítima y fluvial y ejerce, por delegación, funciones de policía auxiliar aduanera, migratoria y sanitaria. Actúa en los puertos, vías navegables fluviales y lagos de jurisdicción nacional, mar territorial argentino y zona económica exclusiva (hasta 200 millas de la costa). En los últimos años, un contingente importante de prefecturianos ha sido destinado a misiones de seguridad urbana en distintos territorios subnacionales.

Estructura orgánica. La conducción de la fuerza está a cargo del Prefecto Nacional Naval y cuenta con tres Direcciones Generales, también a cargo de los rangos más altos de oficiales. A continuación, se presenta la estructura orgánica de la PNA.

Figura 12. Estructura organizativa de la PNA



Fuente: Elaboración propia en base a normativa institucional. Actualizado a 2019.

Carrera profesional y recursos. Los dos encuadramientos profesionales principales son oficiales y suboficiales, que se subdividen en cuerpos y escalafones[112]. La cantidad de cargos hacia 2019 era de alrededor de 23.988, con solo un 12% de mujeres. El 13% del personal policial componía la oficialidad y el 87% correspondía a personal subalterno (suboficiales y agentes –marineros–). El despliegue territorial está efectuado a través de las prefecturas.

La Tabla 7 resume de manera comparada las principales características de las fuerzas policiales y de seguridad federales hasta aquí descriptas. Una primera conclusión que podemos extraer en base a esta información refiere a la variedad de jurisdicciones en los que despliegan su accionar estas fuerzas, si bien todas comparten las funciones de policiamiento preventivo y como auxiliares de la justicia. Se observan diferencias, también, en los elementos de las estructuras organizativas dedicados a la investigación criminal, en las proyecciones de carrera y los recursos con que cuentan para el cumplimiento de su labor. En los capítulos siguientes ahondaremos en estas diferencias.

[112] Los oficiales se dividen en cuerpo general, complementario y profesional. Los escalafones por cuerpo son, para el cuerpo general: general y especial; para el cuerpo profesional: jurídico, sanidad, ingeniería, técnico naval y científico-tecnológico; y para el cuerpo complementario: intendencia, técnico general y clero. Los suboficiales se dividen en cuerpo general, auxiliar y complementario, que a su vez tienen sus propios escalafones. Para el cuerpo general, los escalafones son: seguridad, navegación, comunicaciones, control de averías e incendio, oficinista y aeronáutico; para el cuerpo auxiliar: sanidad, mecánica general, cocinero, camarero, músico, radiotécnico, maestranza y servicios; y para el cuerpo complementario: seguridad, navegación, comunicaciones, control de averías e incendio, oficinista y aeronáutico (Ley N° 18.398 y modif.).

Tabla 7. Caracterización comparativa de las fuerzas policiales y de seguridad federales

Institución	PSA	PFA	Gendarmería	Prefectura
Creación y misión	Institución policial creada en 2005. Responsable de la seguridad aeroportuaria preventiva y compleja.	Institución civil armada creada en 1943. Ejerce las funciones de policía de seguridad y judicial que derivan del poder de policía del gobierno federal.	Fuerza de seguridad de naturaleza militar creada en 1938. Cumple su misión y funciones en el marco de la seguridad interior, defensa nacional y apoyo a la política exterior	Institución policial creada en 1896. Dirigida a la seguridad de la navegación, policía de seguridad y orden público, policía judicial y de la jurisdicción administrativa de la navegación.
Especialidad tradicional	Seguridad en el ámbito aeroportuario y apoyo al control de frontera	Seguridad urbana en CABA e investigación de delitos federales	Seguridad en corredores viales nacionales e internacionales y apoyo al control de frontera	Seguridad en corredores fluviales y apoyo al control de frontera
Estructura para investigación criminal	DG Seguridad Aeroportuaria Compleja, CEAC, Unidades Regionales de Seguridad Aeroportuaria, Unid. Operacionales de Seguridad Compleja	Superintend. de Drogas Peligrosas, S. Policía Científica, S. Investigaciones Federales y Agencias Regionales Federales	DG Inteligencia Crim. e Investigaciones, Dir. Antidrogas, D. Policía Judicial, D. Intelig. Criminal, D. Investig. Criminales, D. Criminalística y Estudios Forenses	Dir. Gral. de Seguridad, Dirección de Policía Judicial, Protección Marítima y Puertos, Dirección de Inteligencia Criminal e Investigaciones.
Conducción institucional	Personal civil	Oficiales	Oficiales	Oficiales
Cuadros*	Personal civil y personal policial (22% vs. 78%)	Oficiales y suboficiales (12% vs. 72%**)	Oficiales y suboficiales (14% vs. 86%)	Oficiales y suboficiales (13% vs. 87%)
Composición por género***	35%	32%	19%	12%
Cantidad de efectivos****	5.336	32.664	39.393	23.988

Fuente: Elaboración propia en base a información institucional y datos de presupuesto. * Estimado 2017 en base a registros internos y datos provistos por el Ministerio de Seguridad. ** El restante 16% corresponde a personal civil. *** Indica porcentaje de mujeres en la fuerza. **** Datos correspondientes al Presupuesto 2019.

Capítulo 4

4. La organización de la investigación criminal en la PSA

4.1. Breves notas sobre el origen y creación de la PSA

La Policía de Seguridad Aeroportuaria fue creada a principios de 2005, cuando el Poder Ejecutivo Nacional –a cargo del Presidente N. Kirchner– transfirió orgánica y funcionalmente a la Policía Aeronáutica Nacional[113] desde el ámbito del Ministerio de Defensa a la esfera del Ministerio del Interior, a través del Decreto N° 145/2005[114]. Esta transferencia no quedó solamente en un pase de manos entre agencias ministeriales, sino que dio inicio a una profunda y radical reforma policial.

El decreto que constituyó la nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria ordenó al mismo tiempo su intervención. Para el cargo de interventor fue elegido Marcelo Sain[115], un académico especializado en seguridad que había cumplido funciones como Subsecretario de Planificación del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Por entonces, Sain ya era reconocido por sus estudios en torno al gobierno de la seguridad y, más

[113] La PAN había sido creada en enero de 1977 mediante la Ley N° 21.521 -durante el gobierno militar de J. Videla-, como un destino dentro de la Fuerza Aérea Argentina. Se trataba de una fuerza de seguridad militarizada con funciones de poder de policía en el aeroespacio y el servicio de policía de seguridad y judicial en la jurisdicción territorial vinculada al aeroespacio, las aeronaves, aeródromos y aeropuertos. Asimismo, tenía funciones de policía en jurisdicción de otras fuerzas de seguridad o policiales para la persecución de delincuentes, sospechosos de delitos e infractores. Hacia finales de la década del '90, y tras la concesión de la administración y el funcionamiento de la mayoría de los aeropuertos y aeródromo del Sistema Nacional de Aeropuertos por parte del gobierno nacional, muchas de las facultades regulatorias reservadas al Estado nacional (de control en materia policial, aduanera, sanitaria y migratoria) se vieron diluidas ante la instancia concesionaria privada, dando lugar a cierta descoordinación y fragmentación funcional, cuando no la superposición de competencias, jurisdicciones, funciones y atribuciones (PSA 2011 [2006]).

[114] Este traspaso fue una respuesta a la repercusión pública producida en torno a lo que se conoció como el "caso Southern Winds", un hecho de narcotráfico que contó con la connivencia de las agencias controladoras del Estado, principalmente, la Aduana y la PAN.

[115] Designado mediante el Decreto N° 147/2005, con el cual resultó facultado para ejercer las competencias y atribuciones propias del rango de Director Nacional.

específicamente, sobre los procesos de reforma policial, y era uno de los especialistas más destacados en Argentina entre los críticos al modelo tradicional del gobierno de las fuerzas de seguridad. Desde que asumió la intervención se inició un proceso de reorganización de la PSA que se destacó por el énfasis en la dirección, la administración y el control civil de la institución. El equipo interventor estuvo compuesto por un grupo de expertos en seguridad que provenían mayoritariamente del ámbito académico y sustentaban visiones políticas de corte progresista[116]. Si bien esta nueva fuerza hubo de asentarse sobre los resabios de la antigua PAN –principalmente en términos de infraestructura y recursos humanos–, este equipo diseñó y puso en marcha un andamiaje institucional completamente original, distanciado y muy crítico del modelo anterior.

El nuevo entramado normativo y organizativo estuvo guiado por los objetivos centrales de la intervención reformista sobre el nuevo profesionalismo policial, resumidos en: a) la desmilitarización institucional; b) la despolitización de la fuerza; y c) el posicionamiento de la problemática delictiva como eje estructurante de la PSA (Sain, 2007)[117]. La reforma propuso el establecimiento de un sistema de conducción policial en el que la dirección superior y la administración general de la institución fueran ejercidas por funcionarios civiles especializados en gestión de la seguridad, mientras que los oficiales, suboficiales y agentes estuvieran abocados al desarrollo de tareas policiales de tipo operativas y de apoyo logístico[118]. Una consecuencia directa de estos objetivos fue la ausencia de un doble cuadro

[116] Ver capítulo 1. Las reformas policiales progresistas han buscado profesionalizar a las policías. De acuerdo con Frederic, esto lo hacen: "Primero, renovando el cuerpo policial; segundo, instalando procedimientos burocratizados; tercero, sacándole competencias para transferirlas al Poder Judicial, al poder político y al poder social comunitario; cuarto, instalando un sistema de premios y castigos desmilitarizado, sacado del ámbito público administrativo" (2008, 83).

[117] La literatura académica que analiza los cambios en la PSA sigue la línea del enfoque mayoritario en el estudio de la policía en nuestro país (Sain, 2007, 2011a, Legnani y Vázquez 2009, Legnani y García Vila 2010, Gómez y Marrapodi 2010, PSA 2011[2006]. Una excepción es Runza 2005). Estos trabajos son críticos de la organización y el funcionamiento de la ex PAN por responder a un modelo militarista que favorecía la endogamia institucional, la obediencia acrítica de las autoridades castrenses, la corrupción y las prácticas violentas.

[118] La institución policial "tiene como función primordial controlar el delito, sin dilapidar recursos y esfuerzos en otras labores colaterales que bien pueden y deben ser desarrolladas por otros sectores de la administración

policial y de la distinción clásica en la formación y profesionalización entre oficiales y suboficiales[119].

4.2. Misión y estructura organizativa de la PSA

La misión, organización y funciones de la PSA se encuentran estipuladas en la Ley N° 26.102 de Seguridad Aeroportuaria, promulgada el 16 de junio de 2006. De acuerdo a esta norma, la PSA constituye una institución policial de carácter federal responsable de la seguridad aeroportuaria en el Sistema Nacional de Aeropuertos, que actúa en el ámbito del Ministerio de Seguridad.

La misión de la Policía de Seguridad Aeroportuaria es definida como:

> 1. La seguridad aeroportuaria *preventiva*, consistente en la planificación, implementación, evaluación y/o coordinación de las actividades y operaciones, en el nivel estratégico y táctico, necesarias para prevenir, conjurar e investigar los delitos y las infracciones en el ámbito aeroportuario.
>
> 2. La seguridad aeroportuaria *compleja*, consistente en la planificación, implementación, evaluación y/o coordinación de las actividades y operaciones, en el nivel estratégico y táctico, necesarias para realizar el control y la conjuración de los actos delictivos complejos cometidos por organizaciones criminales, relacionados con el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando y otros delitos conexos (Ley N° 26.102, art. 12).

La primera involucra fundamentalmente las acciones tendientes a impedir, evitar, obstaculizar o limitar los delitos y las infracciones, así como neutralizar o contrarrestarlos en forma inmediata cuando estén en ejecución, hacerlos cesar y evitar consecuencias ulteriores que vulneren la seguridad, siempre dentro del ámbito aeroportuario. La segunda remite a las acciones de investigación tendientes a analizar y conocer los hechos y actividades delictivas que resulten atentatorias de la seguridad aeroportuaria, sin perjuicio de las responsabilidades jurisdiccionales como auxiliar en la persecución penal de delitos. Las funciones de la PSA

---

pública" (PSA, 2011[2006], 29).

[119] Las otras fuerzas policiales y de seguridad federales mantienen este doble cuadro de oficiales y suboficiales (ver capítulos 3 y 6).

incluyen, asimismo, la salvaguarda a la aviación civil nacional e internacional y el cumplimiento de los compromisos previstos en los convenios internacionales en materia de seguridad de la aviación civil y de seguridad aeroportuaria, siendo la autoridad de aplicación del Convenio de Chicago (Ley N° 13.891). Adicionalmente, cumple funciones de policía aduanera, migratoria y/o sanitaria donde y cuando no haya autoridad establecida por las respectivas administraciones.

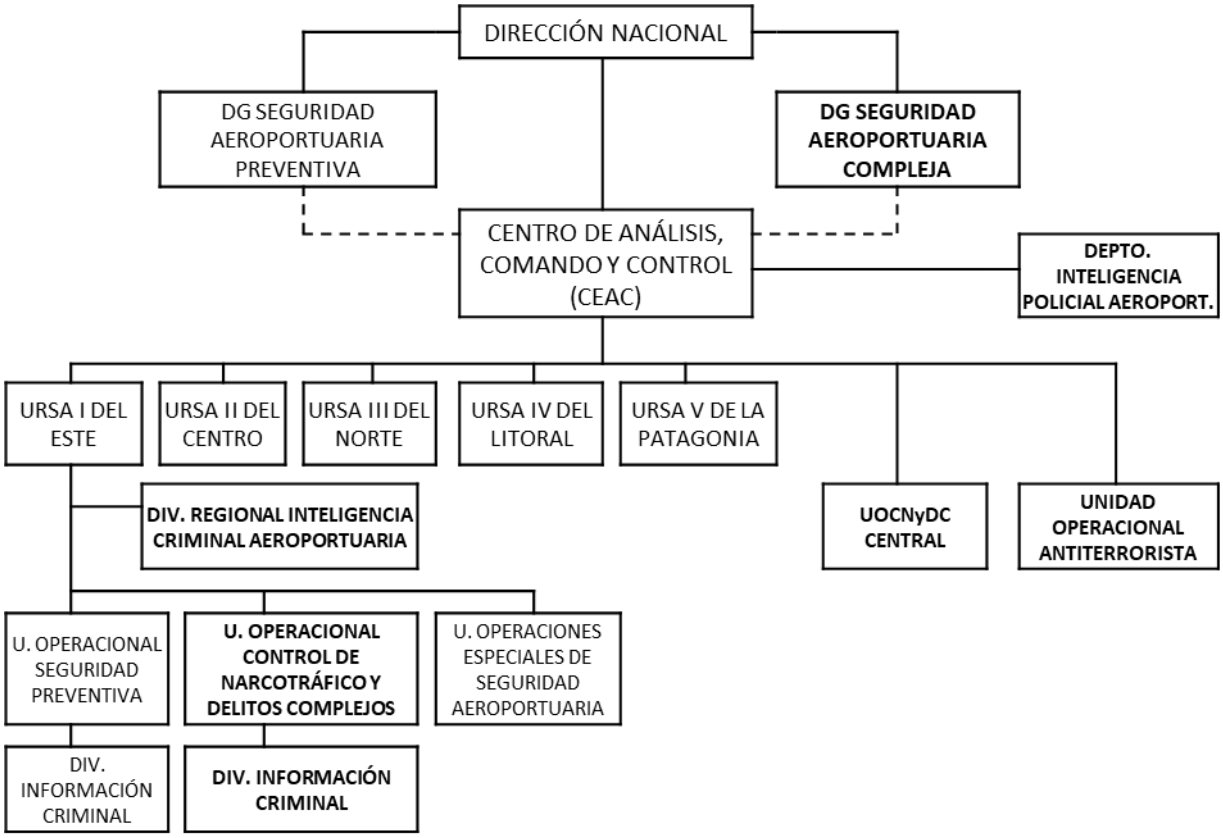
La transformación de la PAN en la PSA implicó la creación de una organización policial novedosa. La estructura orgánica y funcional de la PSA está integrada por una estructura de conducción y administración, una estructura operacional y una estructura educativa y de formación (corporizada en el Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria). Así, la dirección superior y la administración general de la institución son ejercidas por funcionarios civiles especializados en gestión de la seguridad, mientras que la estructura operacional, compuesta por oficiales, está abocada al desarrollo de tareas policiales propiamente dichas, de tipo operativas y de apoyo logístico. El ISSA, por su parte, tiene a su cargo la formación, capacitación y la investigación científica, técnica y tecnológica en seguridad aeroportuaria (ver capítulo 3, Figura 9)

La Figura 13 esquematiza la estructura operacional de la PSA, componente policial por excelencia. Esta se integra por las siguientes unidades operativas (Res. MS N° 1015/2021, art. 24):

1. El Centro de Análisis, Comando y Control de la Seguridad Aeroportuaria (CEAC).
2. Las Unidades Regionales de Seguridad Aeroportuaria (URSA).
3. Las Unidades Operacionales de Seguridad Preventiva (UOSP).
4. Las Unidades Operacionales de Control del Narcotráfico y delito complejo (UOCNyDC).

5. Las Unidades de Operaciones Especiales de Seguridad Aeroportuaria (UOESA).

Figura 13. Estructura operacional de la PSA



Fuente: Elaboración propia en base a Res. MSN N° 1015/1012 y disposiciones internas complementarias. En negrita, las unidades con prevalencia de la función de investigación criminal.

La dirección funcional superior de la estructura operacional está a cargo del Centro de Análisis, Comando y Control[120]. Las Unidades Regionales de Seguridad Aeroportuaria son las instancias medias de la estructura operacional del sistema policial; en ellas se descentraliza la gestión de la seguridad aeroportuaria preventiva y compleja. Las unidades regionales están conformadas del siguiente modo: I del Este (Buenos Aires); II del Centro (Córdoba, Mendoza, San Luis, San Juan, La Pampa); III del Norte (Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Jujuy, La

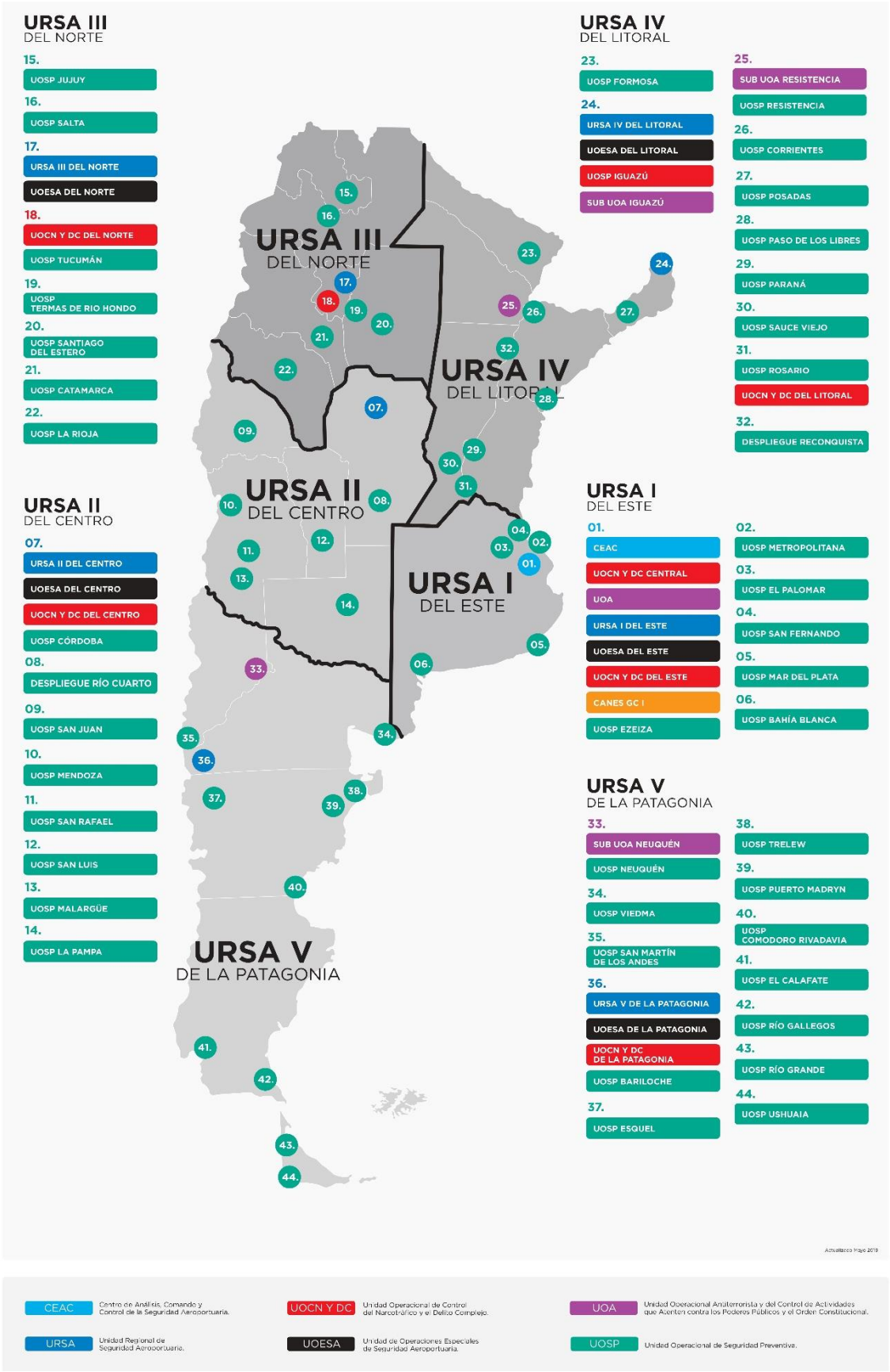
[120] La conducción del sistema operacional está en cabeza del CEAC. Las Direcciones Generales de Seguridad Aeroportuaria Preventiva y Compleja, aunque delinean las estrategias de policiamiento preventivo y complejo en conjunto con la Dirección Nacional, forman parte de la estructura de conducción y administración.

Rioja, Catamarca); IV del Litoral (Misiones, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Formosa, Chaco); y V de la Patagonia (Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego).

Las URSA agrupan, asimismo, a las Unidades Operacionales de Seguridad Preventiva, a las Unidades Operacionales de Control del Narcotráfico y Delito Complejo y a las Unidades de Operaciones Especiales de Seguridad Aeroportuaria. La Figura 14 muestra el despliegue operacional de la PSA en el territorio nacional. Las UOSP son las unidades operativas terminales dentro de la estructura operacional de la PSA, encargadas de la labor de seguridad preventiva en los aeropuertos que integran el Sistema Nacional de Aeropuertos. Las UOCNyDC son unidades terminales dentro de la estructura operacional de la PSA encargadas de la investigación criminal del delito complejo. Hay cinco UOCNyDC distribuidas en todo el país, dependientes de las unidades regionales, a las que se suman dos unidades de seguridad compleja que dependen directamente del CEAC y tienen jurisdicción federal: la UOCNyDC Central y la Unidad Operacional Antiterrorista y de Control de Actividades que atenten contra los Poderes Públicos y el Orden Constitucional (UOA).

Las UOESA tienen por función emprender acciones tácticas para conjurar situaciones críticas de alto riesgo en el ámbito aeroportuario. Se componen de tres grupos: el Grupo Especial de Asalto Táctico (GEAT), responsable de intervenciones críticas en aeronaves o instalaciones aeroportuarias; el Grupo Especial de Control de Explosivos y Armas Especiales (GEDEX), que interviene en situaciones críticas como atentados o hallazgos de explosivos en las instalaciones aeroportuarias; y el Grupo Especial de Protección (GEP), que actúa preventivamente para la custodia de testigos protegidos o personalidades especiales.

Figura 14. Despliegue operacional de la PSA



Fuente: Departamento de Prensa y Difusión de la PSA, 2019.

Otra función vinculada a la investigación criminal refiere a las actividades de gestión y administración de la información. En efecto, las unidades operacionales preventivas y complejas recaban y sistematizan información criminal que reportan a las instancias superiores. El sistema de inteligencia criminal aeroportuaria cuenta con un Departamento de Inteligencia Criminal Aeroportuaria (DICA), dependiente del CEAC, y cinco Divisiones Regionales de Inteligencia Criminal Aeroportuaria (DRICA) dependientes de las respectivas URSA. A su vez, existen Divisiones de Información Criminal a nivel de las unidades operacionales (preventivas o complejas), que reportan a las correspondientes DRICA.

El diseño institucional y las reformas introducidas a partir de la creación de esta fuerza fueron receptados con distintos niveles de aceptación por sus miembros, en particular aquellos que provenían de la ex PAN. En relación con la misión institucional, el análisis de las entrevistas revela que existe un acuerdo general con la normativa que establece como misión primordial la seguridad de la aviación y la seguridad en el aeropuerto, la seguridad aeroportuaria preventiva y la compleja, y la colaboración en el esfuerzo nacional de policía (vg. con el policiamiento urbano y el orden público). Los entrevistados suelen identificar su rol policial con ser funcionarios públicos, servidores de la sociedad, encargados de la salvaguarda de la vida y los bienes de las personas, con su especificidad en el ámbito de los aeropuertos.

> Los dos pilares fundamentales son la seguridad aeroportuaria preventiva y la seguridad aeroportuaria compleja. A veces la tarea de compleja puede iniciar por una denuncia anónima, no anónima, o muchas veces, en la mayoría de los casos, deviene de un operativo que se desarrolla en el Punto de Inspección y Registro[121]. O sea que *hay como una fina unión entre un sistema y el otro*, porque lo que pasa en el pre-embarque después deriva en una investigación que puede desbaratar una banda narcocriminal. (Entrevistado #48, Inspector, PSA, Prevención, 07/11/2018)

> Ser policía significa ser un funcionario, un servidor de la sociedad, un servidor del país. Para la salvaguarda de la vida de las personas y de los bienes de esas personas. Específicamente la PSA, a su vez, tiene esa misión específica, pero con respecto a los aeropuertos. (Entrevistado #70, Inspector, PSA, Prevención, 11/12/2018)

[121] Un Punto de Inspección y Registro (PIR) es un lugar de control dentro del aeropuerto. Un ejemplo es el punto de pre-embarque, donde se revisa a los pasajeros y el equipaje de mano.

Más allá de estas funciones esenciales, los entrevistados perciben a la institución como una fuerza flexible, sensible a los cambios que demandan la sociedad y los gobiernos. De hecho, la identidad de la PSA se ha construido sobre la diversidad de trayectorias policiales, y sobre cambios funcionales importantes que se entienden como oportunidades de crecimiento tanto institucional como personal. Por ejemplo, se reconoce como positivo para la institución la emancipación de la Fuerza Aérea, el crecimiento de la investigación criminal en materias ajenas a la seguridad aeroportuaria, y la adaptabilidad para cumplir nuevas funciones demandadas por el gobierno y la sociedad como el apoyo a la seguridad urbana y al orden público[122].

> Es una mezcla: nosotros somos una mezcla de agentes de inteligencia, suboficiales PAN, oficiales PAN, y gente nueva, alférez de reserva… (Entrevistado #88, Inspector, PSA, Investigación, 09/01/2019)

> Todos los que estamos y los que quedamos, nos hemos abierto al cambio, y cambiando paradigmas de lo que es la PSA. (…) Hoy por hoy, nuestro alcance va más allá de nuestro ámbito jurisdiccional que es acotado, el aeropuerto. Gracias a Dios, y por el prestigio y la labor profesional de nuestros oficiales, cumplimos otras tareas que demanda el poder judicial y que demanda la sociedad misma. De hecho, cumplimos funciones afuera, patrullamiento en colaboración con otras fuerzas de seguridad, y fuerzas policiales, locales, se trabaja mucho en lo que es narcotráfico, en el afuera… (Entrevistado #61, Oficial Jefe, PSA, Prevención, 16/11/2018)

Como contrapeso de esta visión positiva del crecimiento de la fuerza, los entrevistados coinciden en señalar la existencia de vaivenes de la estructura de conducción y administración con respecto a la estructura operacional, que afectan la doctrina, las carreras y la operatividad de los policías. Los cambios en la conducción civil de la fuerza acompañan las improntas que las distintas administraciones ministeriales dan a la gestión de la seguridad, reorientándola muchas veces en direcciones diametralmente opuestas (ver capítulo 3).

> Cada vez que hay una conducción nueva, cambiamos los planes de carrera, cambiamos la forma de ser. Cambiamos cómo ponemos la gente, cambiamos esto, cambiamos lo otro; y eso genera un montón de daños que no se ven. La falta de pertenencia, la doctrina, el espíritu de equipo, montón de cosas que son de contenido profundo que no se ven… Si cambiamos las reglas de juego cada dos años, año y medio, eso nunca se va a formar. Nosotros, si seguimos así, no lo vamos a tener. Tuvimos gente de la Policía de la Provincia, de la Federal, de Gendarmería... ¿Por qué la PSA no

[122] Estas últimas funciones crecieron, principalmente, durante la gestión de P. Bullrich en el Ministerio de Seguridad.

> produce sus propios cuadros de conducción de una manera más autogenerada? Si no empezamos a apuntar para ese lado, no vamos a avanzar nunca. Me da esa sensación. (Entrevistado #73, Comisionado General, PSA, Prevención / Investigación, 11/12/2018)

> El "modelo PSA" tenía una conducción civil que en realidad tenía una mirada estratégica… Hoy estamos en un proceso de reforma para hacer un acomodamiento a lo que es la fuerza federal tradicional. No digo ni que esté bien ni que esté mal, muy lejos de eso. *El problema al que hoy nos enfrentamos es que lo que está escrito es una cosa y lo que hacemos es otra*… (Entrevistado #69, Comisionado General, PSA, Prevención / Investigación, 10/12/2018).

Adicionalmente, es cierto que varios entrevistados se han referido a que el cambio organizacional de la PAN a la PSA ha significado una oportunidad de mejora para la institución y para un sector amplio de sus miembros. Sin embargo, otros, aun percibiendo esta oportunidad, entienden que no se ha hecho justicia en la distribución de jerarquías y cargos cuando la fuerza fue normalizada en 2010.

> Para nosotros fue una evolución total. (…) Imaginate que estábamos destinados en esa época a ser empleados de los militares. No lo digo despectivamente. Honestamente, nuestra capacidad de crecimiento estaba tremendamente limitado, así que para nosotros eso significó un renacer, profesionalmente, para muchos. (Entrevistado #69, Comisionado General, PSA, Prevención / Investigación, 10/12/2018)

> Lo que pasó con el re-encasillamiento provocó que mucho personal que tenía experiencia y que cumplió un rol destacado, al momento del re-encasillamiento no le den esa jerarquía que la persona esperaba[123]. (…) Eso, hoy por hoy, es como que complica la posibilidad de asignar cargos, porque, de repente, yo tengo oficiales mayores con una experiencia importantísima a nivel aeropuertos de la regional 1 [URSA I], de los más importantes del país, con mucha experiencia, pero no le puedo dar un cargo porque no acompaña con su jerarquía. (Entrevistado #48, Inspector, PSA, Prevención, 07/11/2018)

Este último punto está directamente vinculado con cómo está estructurado el desarrollo de carrera del personal policial en esta fuerza. En el apartado siguiente veremos cómo está diseñada la carrera profesional de la PSA, con foco en los oficiales de su agrupamiento investigativo.

[123] Al momento de la normalización de la fuerza, posterior a la intervención, el personal de la ex PAN fue re-escalafonado o "re-encasillado" dentro del nuevo cuadro jerárquico. Los criterios para esa asignación ponderaron, por ejemplo, la educación superior por sobre los años de antigüedad. Esto generó bastante malestar entre quienes recibieron grados más bajos, por no ser considerada su experiencia. Ulteriores procesos de revisión del re-encasillamiento buscaron mejorar esta situación.

4.3. Las carreras profesionales del personal policial de la PSA

La carrera profesional del personal de la PSA se encuentra regulada por la misma Ley Nº 26.102 y el Decreto N° 836/2008. La primera establece que el régimen profesional de los funcionarios encargados de garantizar la seguridad aeroportuaria se estructura a partir de tres principios fundamentales: profesionalización, idoneidad y eficiencia funcional (art. 30). Las funciones propias de la gestión administrativa, la dirección de los recursos humanos, la gestión económica, contable y presupuestaria, la gerencia logística, la asistencia y asesoramiento jurídico, las relaciones institucionales y cualquier otra actividad no policial, son desarrolladas por personal civil de la institución (art. 42)[124]. Como vimos previamente, el personal policial de la Policía de Seguridad Aeroportuaria reviste en un escalafón único que cuenta con dos agrupamientos: seguridad preventiva y seguridad compleja, los cuales son la base estructurante de la carrera profesional del personal (art. 43).

La creación de la PSA implicó el diseño de un régimen profesional policial innovador para nuestro país que se plasmó en el Decreto N° 836/2008. Este régimen profesional tiene como características distintivas:

1. Un escalafón policial único de oficiales integrado por 8 grados y tres cuadros de oficiales (Tabla 8).
2. Agrupamientos policiales específicos, diferenciados por especialidad policial en cuyo marco se estructuran los perfiles o carreras policiales básicas: agrupamiento de seguridad preventiva y agrupamiento de seguridad compleja. Además, se prioriza la

[124] Existe un régimen profesional del personal civil de la PSA establecido por el Decreto N° 1190/2009, que establece que los funcionarios no policiales tienen derecho a la capacitación permanente para la mejora del desarrollo de sus funciones y labores institucionales y, como contrapartida de ello, también estipula entre las obligaciones del personal el deber de realizar los cursos de capacitación, actualización e instrucción que se dispongan. Se desprende que existen derechos y obligaciones institucionales relacionadas con el desarrollo profesional del funcionariado civil.

especialización del personal policial, evitándose los cambios de agrupamiento y/o especialidad (Decreto N° 836/2008, art. 37).

3. Régimen profesionalizado de promociones o ascensos jerárquicos, basado en la aptitud profesional asentada en: el desempeño del policía durante el cumplimiento de sus funciones y labores (evaluación anual), más la capacitación del oficial que fuera brindada u homologada por la institución (arts. 39-43).
4. Régimen profesionalizado de ocupación de cargos orgánicos, asentado en: a) la diferenciación entre cargos orgánicos y la posesión de ciertos grados jerárquicos; b) la aptitud profesional asentada en el desempeño y la capacitación de policía; c) la posibilidad del desarrollo de concursos abiertos (internos o externos) de antecedentes y oposición (arts. 66-70).

Este último punto dio lugar a un gran malestar entre los miembros de la fuerza, especialmente aquellos que provenían de la ex PAN y se habían formado bajo el régimen de la Fuerza Aérea. La principal crítica apuntaba a la falta de asociación entre grado jerárquico y cargo orgánico, lo cual es una característica fundamental de los regímenes profesionales de las otras fuerzas policiales y de seguridad federales y también de las militares. La Disposición PSA N° 849/2019 vino a saldar esta "deuda histórica"[125], estableciendo los principios de verticalidad (la ejecución del mando corresponde a quien posee un grado jerárquico superior sobre el inferior) y equivalencia (relación entre un cargo orgánico y el requisito para la ocupación de

[125] Así lo entendieron las autoridades (tanto políticas como policiales) que asumieron con el cambio de gobierno de 2015. Cabe señalar que la gestión iniciada en ese año colocó en los principales puestos de conducción institucional (Direcciones Generales de Seguridad Aeroportuaria Preventiva y Compleja e ISSA) a ex miembros de la Policía Federal Argentina, de la Policía Metropolitana, de la Gendarmería Nacional y reservistas del Ejército, y designó en los puestos de conducción operacional a oficiales provenientes de la ex PAN. Estas nuevas autoridades -civiles y policiales- procuraron asimilar el régimen de carrera profesional de la PSA a los de estas fuerzas policiales, de seguridad y militares por ellos conocidas. En su informe de gestión 2015-2019, la entonces Ministra P. Bullrich destaca que se jerarquizó el rol policial, tanto a través de recomposición salarial como en materia de carrera profesional. Sobre la PSA en particular, resalta que se reordenaron las jerarquías, "que habían quedado desfasadas por las sucesivas reformas institucionales" (Ministerio de Seguridad, 2019a, 102).

un grado jerárquico y agrupamiento determinado) para la ocupación de cargos orgánicos de la PSA (arts. 3 y 4)[126].

La Tabla 8 resume la información referente a cuadros y grados jerárquicos del personal policial de la PSA, junto con los principales cargos orgánicos habilitados por cada uno de ellos.

Tabla 8. Cuadros y grados jerárquicos en la PSA

Cuadro Jerárquico	Grado Jerárquico	Años para ascenso	Principales cargos orgánicos habilitados*
Oficiales Superiores de Conducción	Comisionado General	3 años	Director ejecutivo CEAC / Jefe URSA
	Comisionado Mayor		Subdirector ejecutivo CEAC / Subjefe URSA / Jefe Departamento CEAC. Jefe UOCNyDC (Cat. A) / UOSP (Cat. A y B) / UOESA (Cat. A). Jefe División URSA. Secretario de Formación y Capacitación Policial ISSA
Oficiales Supervisores	Inspector	4 años	Jefe UOCNyDC (Cat. B) / UOSP (Cat. C+) / UOESA (Cat. B). Subjefe UOSP (Cat. A) / UOESA (Cat. A). Jefe División URSA/ UOCNyDC/ UOESA
	Subinspector		Subjefe UOSP (Cat. C+) / UOESA (Cat. B). Jefe equipo UOCNyDC (Cat. A). Jefe turno UOSP (Cat. A y B)
Oficiales Subalternos	Oficial Jefe Oficial Mayor	5 años	Jefe División UOSP/ UOCNyDC/ UOESA. Jefe Grupo Especial. Jefe Equipo UOSP/ UOCNyDC/ UOESA. Jefe Turno UOSP
	Oficial Principal Oficial Ayudante		

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto N° 836/2008 y Disp. PSA N° 849/2019. Esta correspondencia entre cargos orgánicos y grados jerárquicos entró en vigencia, de hecho, con la gestión iniciada en diciembre 2015, y fue formalizada mediante la antedicha disposición (ver nota al pie #125).

Respecto de la especialización dentro de la carrera policial en la PSA, esta se encuentra dada: 1) por el agrupamiento y 2) por la especialidad. Las especialidades se encuentran congregadas

[126] En los Anexos I y II de esta norma se presenta la equivalencia entre los cargos orgánicos de la estructura operacional y los grados jerárquicos requeridos en cada caso.

dentro de los núcleos de especialización. Por ejemplo, la especialización seguridad aeroportuaria preventiva contiene las especialidades prevención aeroportuaria, policiamiento con sistemas de video vigilancia, operaciones cinotécnicas policiales (canes) y seguridad de la aviación. La especialización en seguridad aeroportuaria compleja incluye control del narcotráfico, control del terrorismo e investigación del delito complejo. Inteligencia criminal es otra de las especializaciones, pero no tiene diferenciadas especialidades[127]. En el siguiente apartado profundizo en las diversas instancias de formación, capacitación y especialización con que cuenta esta institución policial.

4.4. El sistema de formación y capacitación en la PSA

En los ámbitos educativos policiales, la *formación* refiere al entrenamiento inicial básico de aspirantes a oficiales, suboficiales o agentes; mientras que la *capacitación* consiste en la enseñanza especializada una vez que ya están en el puesto. La formación inicial de los oficiales se realiza a través del Curso de Oficiales de la PSA (COPSA), dictado por el Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria y articulado sobre la base de cinco núcleos curriculares: legal-institucional, social-criminológico, ético-profesional, técnico-policial y técnico-aeroportuario (Disp. PSA N° 235/2010).

La capacitación en seguridad aeroportuaria toma en cuenta los dos agrupamientos (preventivo y complejo) con perfiles profesionales propios, y se organiza en torno a los siguientes núcleos:

[127] Las especializaciones restantes son (se consignan las especialidades entre paréntesis): operaciones especiales (asalto táctico, control de explosivos, protección especial, agente federal embarcado); logística policial (comunicaciones policiales, sistemas de inspección y detección, móviles policiales, sistemas de armas); policía científica y seguridad pública (Res. MS N° 1015/2012 y modif.)

- El núcleo de especialización policial, dividido en las áreas: a) seguridad aeroportuaria preventiva; b) seguridad aeroportuaria compleja; c) operaciones policiales especiales; d) inteligencia criminal aeroportuaria; e) logística policial aeroportuaria. En 2017 se agregaron también: f) policía científica y g) seguridad pública[128].
- El núcleo de conducción policial, con las áreas: a) conducción operacional para oficiales superiores de las unidades operativas de la institución; b) dirección operacional para oficiales a cargo de las direcciones y/o dependencias de la DGSAP, la DGSAC o del CEAC; c) supervisión operacional orientado a los oficiales supervisores a cargo de las dependencias o instancias medias de las unidades operativas de la Institución.
- El núcleo de actualización y/o entrenamiento policial destinado a la capacitación permanente y/o al entrenamiento de los oficiales de la PSA a los efectos de actualizar la formación de base en función del desempeño de las diferentes labores policiales referidas a la seguridad aeroportuaria preventiva y compleja.
- El núcleo de promoción policial, destinado a la capacitación y preparación de los oficiales de la PSA que aspiren a ascender al grado jerárquico superior de la carrera profesional policial o a ocupar los cargos orgánicos que correspondan.

La reforma se abocó a transformar la instrucción y capacitación de los oficiales a partir de la generación de una nueva cultura organizacional y mayor apertura a la sociedad, además de cambios en los contenidos curriculares. Consecuentemente, la primera dirección del ISSA propuso: 1) un esquema de formación por competencias que lograra superar la desconexión entre teoría y práctica y la enseñanza enciclopedista; 2) un perfil de policía altamente especializado como alternativa a modelos educativos policiales "productores" de efectivos

[128] Estas nuevas especializaciones eran acordes con la visión de la gestión ministerial e institucional del momento (ver nota #125). No obstante, más allá de estar estipuladas en la normativa, no hubo avances sustantivos en la oferta de capacitación sobre estas temáticas.

multirrubro, sin especialización o trayectoria en una sola área y/o sin distinción entre labores orgánicas y funcionales; 3) la inculcación, desde los inicios del nivel educativo, de una labor policial que acata decisiones institucionales pero detenta autonomía política; 4) la construcción de niveles graduales de capacitación que conformen, junto al desempeño operativo, la causal de promoción jerárquica en la carrera policial; 5) universidades públicas como ámbito para la eventual capacitación adicional de los miembros policiales y como contacto con la sociedad; y 6) la creación de cursos específicos de capacitación para áreas operacionales; administrativas sin condición policial y terceras instituciones, fundamentalmente con asiento en el área jurisdiccional de la institución policial (Legnani y Vázquez 2008, 119).

El proceso reformista llevó adelante cambios en el vocabulario, las normativas y las prácticas de trabajo, en el marco de un proceso de desmilitarización institucional (bajo una concepción de lo militar asociado a lo dictatorial y a las prácticas castrenses utilizadas en las policías que fomentaban el autoritarismo y la lógica militar)[129]. Las modificaciones introducidas buscaron promover la *accountability* de los poderes democráticos de las fuerzas, la capacidad crítica y reflexiva de los sujetos policiales, y una nueva perspectiva en materia de derechos humanos. Estos aspectos constituyen elementos centrales para el cambio organizacional y la constitución de una nueva policía, y fueron cabalmente reforzados a través de la labor del Instituto en las instancias de formación y capacitación.

El posicionamiento de la problemática delictiva como eje estructurante de la PSA y la superación de la desconexión entre teoría y práctica tuvo logros y deficiencias. Se observan avances en la cantidad y en la calidad de los contenidos brindados por el ISSA a aspirantes y

[129] No obstante, ciertas medidas adoptadas para transformar la "cultura castrense" implementadas en la última década (como las críticas a cierto vocabulario, maneras de vestir, asignaturas y ritos que hacen a la formación policial en el mundo, por ejemplo, la prohibición del saludo a la bandera o del desfile policial), fueron recibidas con desagrado por la oficialidad de la fuerza, en especial porque no estuvieron acompañadas de nuevos símbolos y ritos propios.

oficiales de la PSA entre 2005 y 2019. En los últimos años se incrementaron los meses dedicados a la formación policial y se diseñaron espacios de prácticas profesionalizantes dedicados a acercar al estudiante a las futuras labores de oficial de la PSA[130]. También han aumentado la cantidad de cursos y de participantes en capacitaciones vinculadas a la seguridad aeroportuaria. Sin embargo, la formación inicial continúa orientada a generar nuevos oficiales para el agrupamiento seguridad preventiva.

Cuando analizamos la oferta de capacitación realizada vemos que se concentra en el núcleo de especialización policial, principalmente en saberes básicos y transversales a gran parte de los funcionarios policiales y sobre el desarrollo de capacidades policiales específicas (Costantino y Gutiérrez 2017). Este núcleo contiene el mayor número de capacitaciones y entrenamientos efectuados en estos años, especialmente para la seguridad aeroportuaria preventiva[131]. Con una oferta menor, el área de operaciones especiales ha recibido cursos anuales y entrenamientos específicos como asalto táctico, custodias especiales y control de explosivos[132]. En las áreas de seguridad aeroportuaria compleja[133], logística policial aeroportuaria y de inteligencia criminal, la oferta capacitadora ha sido incompleta e intermitente (tanto en el núcleo de especialización como en el de actualización y

[130] Entre 2016 y 2019, en consonancia con la mirada institucional de las autoridades de ese momento (ver nota al pie #125) se restituyeron o implementaron ciertas prácticas vinculadas al modelo castrense de formación, como el orden cerrado y las prácticas de desfile (erradicados por la reforma interventora). Estos cambios produjeron satisfacción en algunos oficiales, al tiempo que levantaron críticas en otros. Por, ejemplo, uno de los entrevistados comentaba: "*Estoy de acuerdo con una policía no militarizada. Yo prefiero que un policía sepa escribir y no que tenga la necesidad de hacer un saludo... Y soy un convencido de la especialidad. Si a un policía lo entreno en algo, que sea en eso*" (Entrevistado #95, Subinspector, PSA, Investigación, 10/01/2019).

[131] En efecto, se apuntalaron fundamentalmente aquellas labores relacionadas con el control policial preventivo como controles fijos, controles móviles, apoyo operacional, canes, seguridad de la aviación y operaciones policiales (vg. Curso de Actualización en Seguridad de la Aviación Civil, Curso de Actualización en Operación de Equipos de Rayos X e Interpretación de Imágenes, Capacitación en Metodología Aplicada al Uso Racional de Armas de Fuego).

[132] Por ejemplo: cursos de ingreso a las operaciones especiales en sus especialidades de asalto táctico, custodias especiales y control de explosivos; y de labores de policiamiento preventivo a través del uso de canes, por medio de los cursos de operador cinotécnico en sus variantes substancias ilícitas y explosivos. De manera similar, el núcleo de actualización y/o entrenamiento policial ha desarrollado cursos ante todo en control policial preventivo y en operaciones especiales a través del Ciclo de Entrenamiento Policial Permanente (Disposición PSA N°54/2014).

[133] Las capacitaciones en materia de seguridad compleja se han desarrollado, mayormente, a través de cursos y actividades externas generadas por el Ministerio de Seguridad.

entrenamiento profesional). En estos casos se observa que los actores conciben que el aprendizaje se hace “trabajando en el puesto”. Ahondaré sobre esta noción de la formación en el terreno en el próximo capítulo.

4.5. La organización de la investigación criminal en la PSA

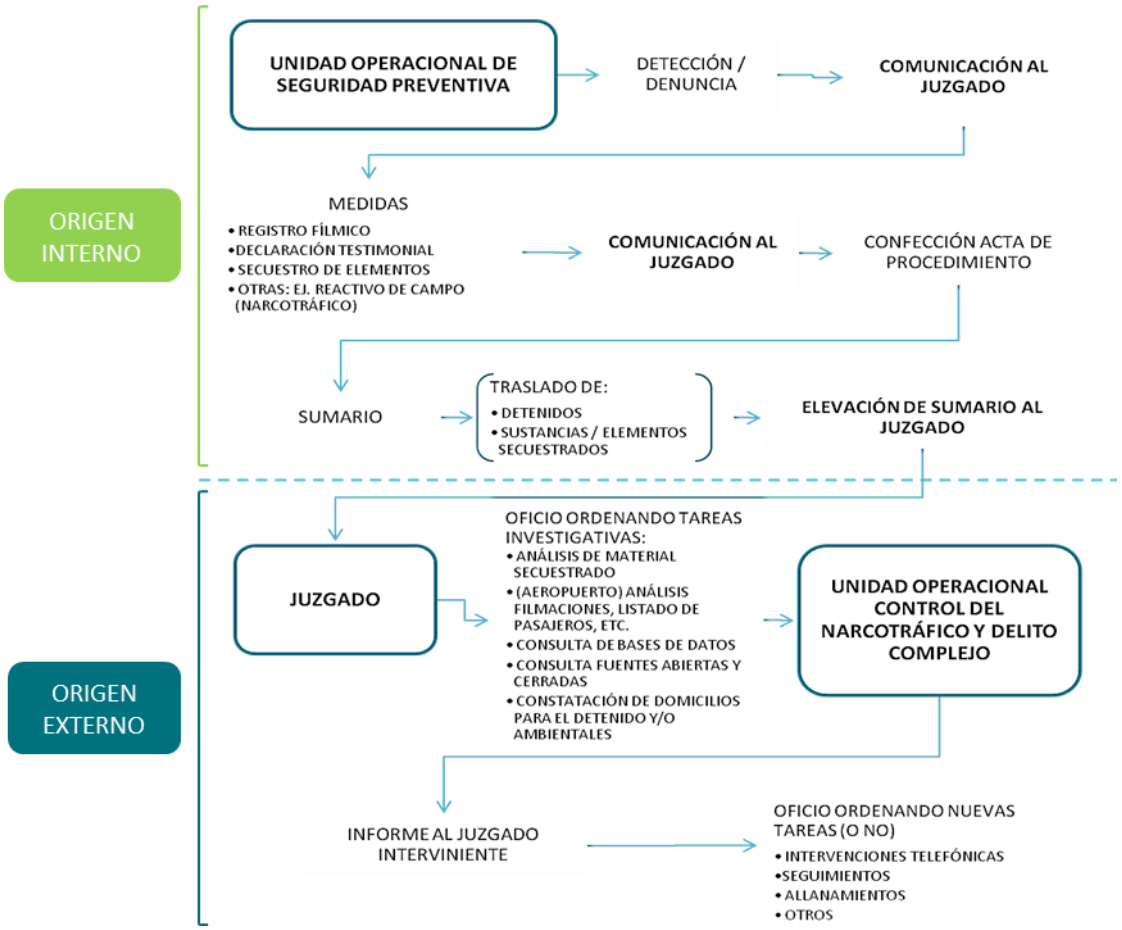
La PSA, en tanto fuerza de seguridad federal, está abocada principalmente a la persecución de delitos federales llamados “complejos”, aunque también puede investigar ciertos delitos comunes, principalmente dentro de la jurisdicción exclusiva. En consonancia con las definiciones de los organismos internacionales, la normativa que estructura y regula el accionar de esta policía comprende al acto delictivo complejo como el delito cometido por organizaciones criminales, relacionado con el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando y otros delitos conexos (Ley N° 26.102, Res. MS N° 1015/2012).

La PSA realiza sus investigaciones a través de sus unidades operacionales de seguridad compleja (las UOCNyDC). El circuito de la investigación criminal (policial y penal) en el ámbito aeroportuario es ilustrado en la Figura 15. Ante la detección o denuncia de un delito, las unidades operacionales de seguridad preventiva se ponen en contacto con el juzgado de turno, quien puede ordenar la ejecución de ciertas medidas (tales como: registro fílmico, declaraciones testimoniales, secuestro de elementos, reactivos de campo –en casos de narcotráfico–). Conforme los resultados de dichas medidas, se procede a la confección del acta de procedimiento y posterior sumario. En caso de corresponder, también al traslado de detenidos y elementos o sustancias secuestrados. Luego de la elevación de sumario al juzgado, éste puede determinar la asignación de tareas investigativas a las unidades operacionales de seguridad compleja, quienes a su vez enviarán un informe al juzgado con el

reporte de la labor realizada y los correspondientes hallazgos. Este, de considerarlo conveniente, puede ordenar nuevas tareas investigativas, y así sucesivamente. El envío de un oficio judicial que ordene tareas investigativas a las unidades operacionales complejas también puede dar inicio a nuevas investigaciones.

La figura muestra el circuito completo para un caso iniciado en el ámbito aeroportuario preventivo. La línea de puntos señala la división entre las causas de origen interno (preventivo) y externo (cuando la investigación no comienza en el aeropuerto, sino que inicia por mandato judicial).

Figura 15. Circuito de la investigación policial y penal en la PSA



Fuente: Adaptado de Gutiérrez y Costantino (2020)

Otra dimensión relacionada con la investigación criminal refiere a las actividades de gestión y administración de la información que sirven para la inteligencia aeroportuaria. La normativa establece para el sistema de inteligencia criminal de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, las siguientes atribuciones del Departamento de Inteligencia Criminal Aeroportuaria:

a. Requerir, recibir, sistematizar y/o archivar el conjunto de la información criminal rutinaria, sistemática o requerida, producida por las unidades operativas abocadas al desarrollo de las labores de seguridad aeroportuaria preventiva y compleja.

b. Desarrollar la sistematización y el análisis de la información criminal aeroportuaria, y elaborar y actualizar en forma permanente el cuadro de situación estratégico y táctico de las problemáticas delictivas existentes en el ámbito aeroportuario nacional y regional (…) (Resolución MS N° 1015/2012, Anexo I, art. 27).

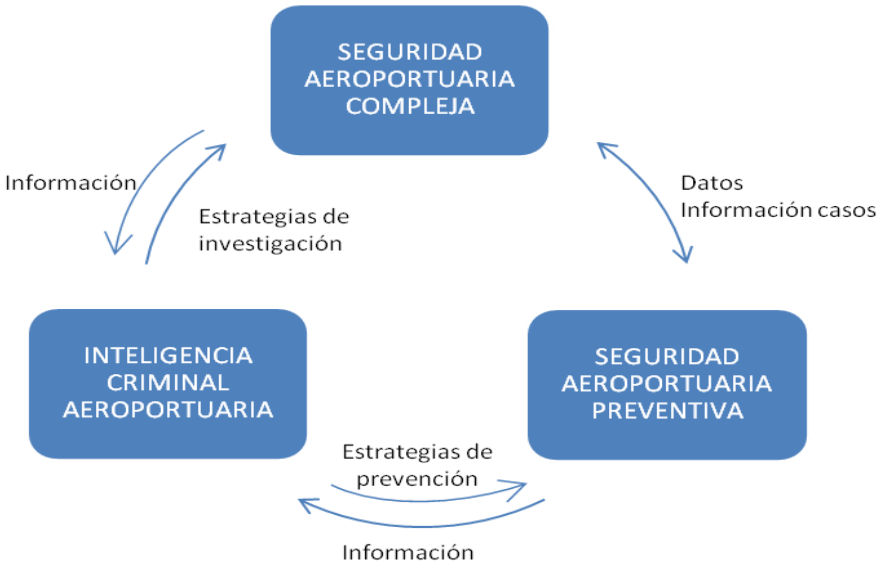
En línea con la normativa, las unidades operacionales preventivas y complejas recaban y sistematizan información criminal que reportan a las instancias superiores (URSA; CEAC, ver Figura 13) para consolidar el Ciclo de Policiamiento Integrado. Gracias a esta generación y sistematización de la información, la PSA cuenta con bases de datos sobre: por ejemplo, patrones de delitos georreferenciados, criminales y bandas organizadas, rutas delictivas, vuelos y pasajeros implicados. Como explica un oficial entrevistado:

> Todos somos parte del engranaje, ninguna división, ninguna parte es menor que la otra, sino que todos aportamos para algo mayor… eso es el SICPSA [Sistema de Inteligencia Criminal de la PSA] y es básicamente lo que nosotros hacemos. Sistematizamos la información. Tenemos nuestras propias planillas, después las trabajamos, incorporamos campos, los sacamos, depende de lo que necesitemos para interpretar la realidad, para básicamente hacer esto: la identificación de patrones y modalidades delictuales. Para adelantarnos… después te voy a mostrar un ejemplo donde vemos cómo nos adelantamos a las posibles mulas que iban a embarcar. (Entrevistado #13, Comisionado Mayor, PSA, Inteligencia Criminal, 28/10/2016)

La comprensión de la organización de la investigación criminal del delito complejo requiere atender a la relación de las unidades operacionales complejas con otros actores dentro de la estructura institucional. Por una parte, es menester la articulación con el sistema de inteligencia criminal de la PSA (SICPSA) para desarrollar estrategias proactivas de investigación. Por otro lado, en lo que concierne a las estrategias reactivas, es importante señalar el trabajo mancomunado con las unidades operacionales de seguridad preventiva, que

se ocupan principalmente del control policial preventivo dentro de los aeropuertos. La Figura 16 resume la estructura del ciclo de policiamiento integrado en la PSA.

Figura 16. Ciclo de policiamiento integrado en la PSA



Fuente: Elaboración propia

Este esquema muestra una interacción circular entre los tres componentes del ciclo: investigación, prevención e inteligencia. Los testimonios relevados ilustran este abordaje proactivo e integrado para la producción y compartición de información, definición de estrategias y toma de decisiones, orientadas a lograr intervenciones más eficaces y también a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

> Entonces, para el caso de la droga, inteligencia criminal hace ese análisis. Porque, si no, tenés que chequear miles de pasajeros, y por una cuestión de operatividad no podés hacerlo, porque se empiezan a demorar los vuelos, tenés que evitar mal mayor por mal menor. (Entrevistado #14, Inspector, PSA, Prevención, 15/11/2016)

> Esto es lo que hacemos. Trabajo policial proactivo y no reactivo. Tratamos de adelantarnos a lo que sucede, previniendo lo que va a hacer el criminal a futuro, y orientar todas las estrategias focalizando. Es necesario potencializar lo que es la inteligencia para focalizar y emplear el recurso humano de manera eficiente. (…) Lo que hacemos es la sistematización y análisis de todas las problemáticas delictuales que tenemos para plantear posibles evoluciones de esos problemas, para mantener informado al área de conducción para que las decisiones operacionales que se tomen sean decisiones informadas; también planteamos algunas estrategias de acción que después son implementadas por operaciones [División Regional de Operaciones Policiales Aeroportuarias]. Nosotros trabajamos dentro de lo que llamamos en la URSA el Ciclo de Policiamiento Integrado, lo que hacemos es unir todas las áreas para que se trabaje en conjunto; no trabaja la DRICA por un

> lado, Operaciones por su lado, Logística por el suyo, no. Juntamos las distintas áreas. Entonces, nosotros hacemos la evaluación, hacemos un informe que lo enviamos a Operaciones, Operaciones, en base a lo que le informamos arma su estrategia y su táctica operacional y baja directivas a las unidades, las cuales a su vez arman o sus directivas locales o sus órdenes de servicio para implementar las medidas que desde operaciones le están bajando. (Entrevistado #13, Comisionado Mayor, PSA, Inteligencia Criminal, 28/10/2016)

Los informes elaborados por las dependencias abocadas a la inteligencia criminal aeroportuaria permiten a las unidades operativas planificar sus tareas y despliegues, especialmente en la órbita preventiva. Específicamente para el ámbito aeroportuario, el análisis de la información criminal brinda elementos para tomar decisiones acerca de dónde intensificar los controles, conocer cuáles son los vuelos "calientes", qué características combinadas (perfiles) de personas llaman más la atención.

Retomando el circuito de la persecución policial y penal en la PSA, que modela la relación entre la actividad de seguridad aeroportuaria preventiva y compleja para la detección y posterior investigación de hechos ilícitos, la evidencia recolectada respalda el trabajo articulado entre las áreas de prevención, investigación e inteligencia que estipula la normativa. Este circuito da cuenta de las respuestas reactivas frente a un delito cometido (UNODC 2010). Sumado a ello, se observa que el análisis de información criminal proporciona herramientas para dar un paso más adelante e implementar estrategias proactivas de intervención.

En el próximo capítulo profundizo en las prácticas concretas desplegadas en la labor de investigación criminal, junto con los tipos de delitos investigados y la caracterización sobre el origen de las investigaciones. Esta descripción permitirá descubrir en qué medida el accionar policial se encuentra condicionado por las instrucciones y demandas recibidas de los poderes judicial y político, y cuál es el espacio habilitado para el ejercicio de la discrecionalidad policial.

Capítulo 5

5. Las dinámicas de la investigación criminal: el caso de la PSA

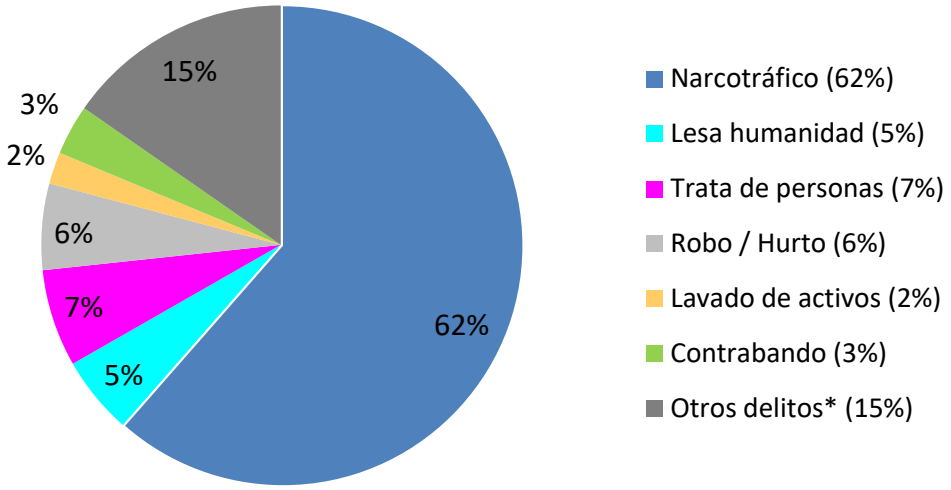
En este capítulo explico las dinámicas de la investigación criminal en la Policía de Seguridad Aeroportuaria desde 2006 hasta la actualidad. Para ello, examino las variaciones en los tipos de delitos investigados en la fuerza entre 2006 y 2019. Luego muestro el espacio limitado para la discrecionalidad policial en la conducción de la investigación criminal, que tensiona con la mirada del enfoque delegacionista aplicado a la investigación criminal, a la vez que da cuenta de la postura estratégica de jueces, fiscales y policías sobre el asunto. En la siguiente sección focalizo en el saber hacer de los investigadores de la fuerza, tanto matizando lo que dice la literatura que tiene una perspectiva excesivamente crítica del trabajo policial, como mostrando evidencia sobre los recursos y competencias profesionales que se ponen en juego en la investigación penal, limitando sus resultados. Aquí también indago en cómo los actores protagonistas de la investigación criminal evalúan los resultados de su trabajo y los impactos en la prevención, conjuración y penalización de distintos delitos. En la última sección presento la síntesis y conclusión.

5.1. La orientación de la investigación criminal en la PSA

Comenzaré examinando los tipos de delitos investigados en el periodo bajo estudio. En el Gráfico 3 podemos observar que los principales delitos investigados por la PSA en el período

2006-2019[134] han sido aquellos vinculados al narcotráfico, seguido por crímenes de lesa humanidad, trata de personas y robo y/o hurto.

Gráfico 3. Delitos investigados por la PSA (2006-2019)

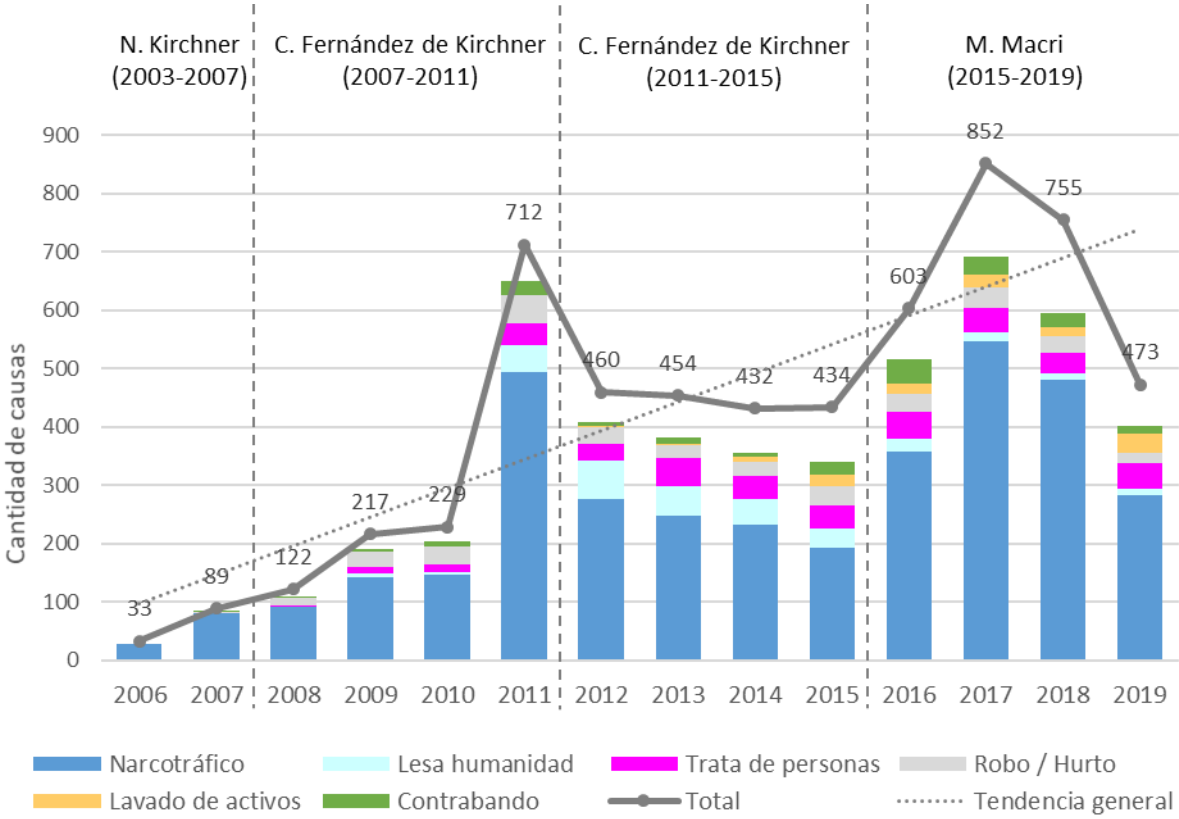


Fuente: Elaboración propia. **Otros delitos* incluye general delictivo (4%), contra la libertad (1%), contra la administración pública (1%, falsificaciones (1%) y averiguaciones 2%). El 6% remanente corresponde al resto de los delitos, ninguno de los cuales supera el 1%.

El Gráfico 4 muestra la evolución anual del total de causas entre 2006 y 2019 en la PSA. La cantidad de causas de investigación en las que participa esta fuerza presenta una tendencia creciente durante estos años, con picos en los años 2011 y 2017. Se puede observar que la progresión del principal delito investigado por la PSA –causas vinculadas con narcotráfico– es similar a la del total de delitos en proceso de investigación.

[134] Los valores referentes a 2005 son muy bajos para todos los tipos de delitos. Para evitar distorsiones en el análisis, se optó por excluirlos de la presentación.

Gráfico 4. Evolución anual de delitos investigados en la PSA (2006-2019)



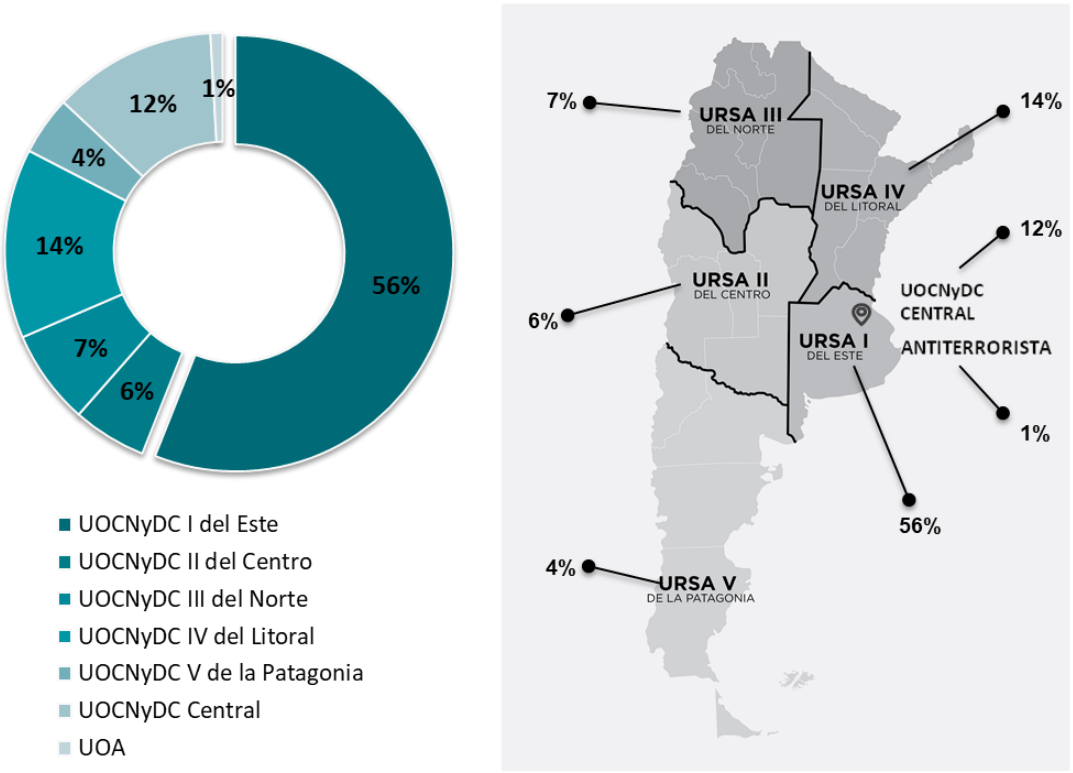
Fuente: Elaboración propia.

Los primeros cinco años de la serie muestran un volumen relativamente pequeño de procedimientos investigativos, aunque con una marcada tendencia ascendente. En este primer período preponderan las causas vinculadas con el tráfico de estupefacientes. No obstante, especialmente a partir de 2011, comienzan a investigarse en mayor medida también otros tipos de ilícitos. Tomando como base el año 2010, el delito de narcotráfico aumentó en promedio 12 veces durante el período 2011-2019, mientras que la trata de personas lo hizo 13 veces y las causas sobre lavado de activos crecieron 11 veces. Las investigaciones sobre crímenes de lesa humanidad presentan la mayor variación, si bien durante toda la serie muestran una tendencia creciente. Mientras que entre 2011 y 2015 tuvieron un incremento promedio de 10 veces, en los años posteriores el crecimiento fue solo de 3 veces respecto del

año base. Por último, el robo y/o hurto constituye el delito con menor variabilidad en el período estudiado.

La distribución de las causas de investigación según región muestra que el 56% corresponde a la unidad de investigación de Buenos Aires, seguida por la unidad localizada en la región del litoral (14%) y la unidad de seguridad compleja central (12%). Estas tres unidades concentran el 82% de las causas en el período bajo estudio. El restante 18% se reparte entre las unidades del norte (7%), centro (6%) y patagónica (4%). La unidad antiterrorista inició su actividad en 2011 y tiene una misión más acotada, contiene sólo el 1% de las investigaciones (Gráfico 5).

Gráfico 5. Distribución de las investigaciones por región en la PSA (2006-2019)



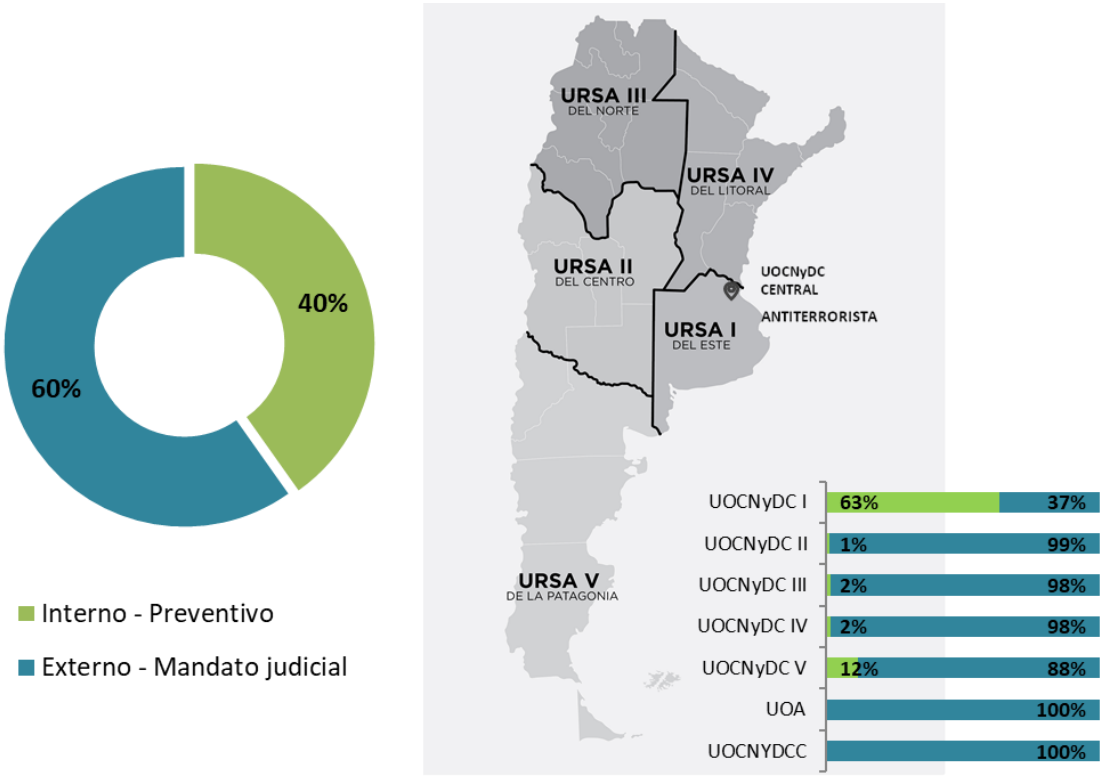
Fuente: Elaboración propia

Desde 2011 en adelante, en promedio la PSA participó en promedio 17 veces más en investigaciones penales que en 2006. A este dato se suma que esta fuerza se destaca por la

gran cantidad de investigaciones de origen externo a su ámbito de actuación preventiva. Hemos visto que las causas en proceso de investigación pueden tener dos inicios: a) interno, con origen en el ámbito jurisdiccional propio (aeroportuario), a partir de la detección de hechos ilícitos mediante el policiamiento preventivo; ó b) externo, asignadas a la PSA por la judicatura actuante, que generalmente corresponden a delitos originados fuera de la jurisdicción y que pueden estar o no vinculados a la seguridad aeroportuaria.

El Gráfico 6 muestra la distribución de las causas de investigación de acuerdo con su origen. Entre 2006 y 2016, el 40% de las investigaciones en el período ha tenido origen interno (con intervención preventiva), mientras que el restante 60% ha comenzado de modo externo (por mandato judicial, sin intervención preventiva). Este guarismo aumenta si consideramos sólo el último lustro de ese período: entre 2012 y 2016 –inclusive– las causas de origen externo representan en promedio el 70% del total.

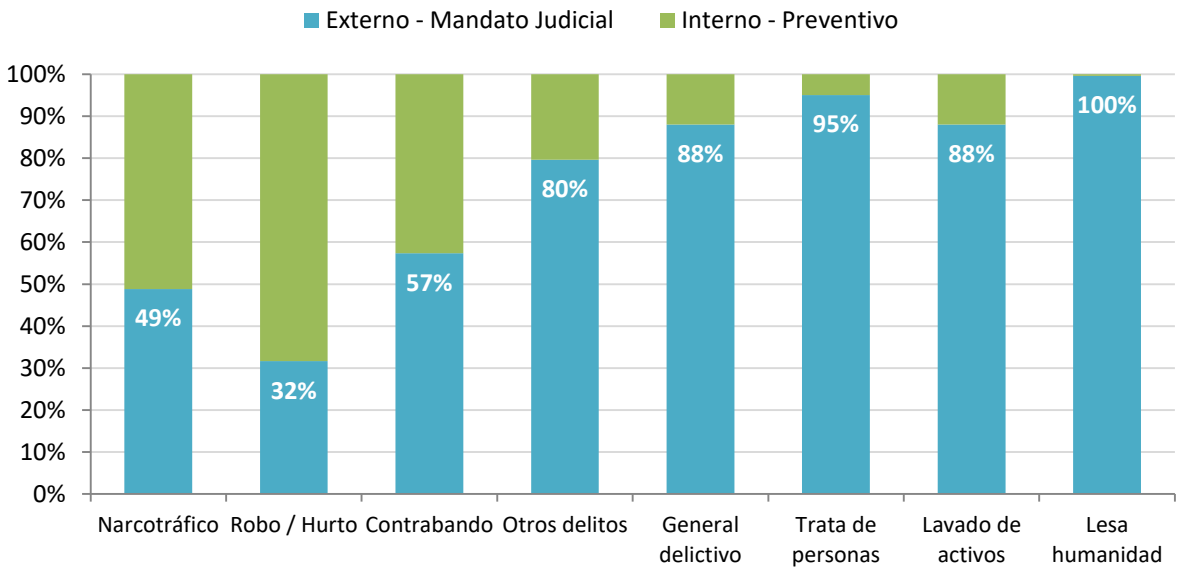
Gráfico 6. Origen de las investigaciones, consolidado y por región en la PSA (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia

Cuando observamos los valores por unidad operacional, encontramos que la UOCNyDC I del Este es la que proporcionalmente mayor cantidad de causas con origen interno posee (63%). Es más, del total de causas con origen preventivo, el 98% corresponde a la unidad investigativa de Buenos Aires. Esto es razonable dado que los aeropuertos internacionales más grandes en cuanto a número de vuelos y flujo de pasajeros –Aeroparque y Ezeiza– se encuentran dentro de esta región. En el resto de las unidades de seguridad compleja, las investigaciones inician generalmente a partir de un requerimiento judicial. Así, la labor de investigación criminal compleja sale del ámbito jurisdiccional exclusivo –el aeropuerto– y se extiende a todo el territorio nacional (jurisdicción federal).

Gráfico 7. Origen de las investigaciones por tipo de delito en la PSA (2006-2016)



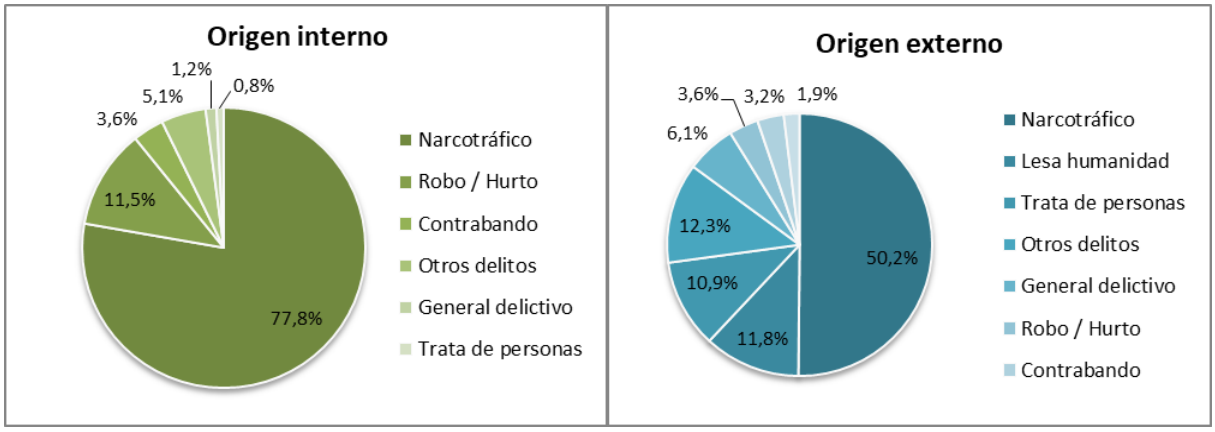
Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 7 muestra el origen de las causas según el tipo de delito investigado. Se puede apreciar una clara distinción entre aquellos delitos con un origen en mayor medida preventivo (narcotráfico, robo y/o hurto, contrabando) y aquellos cuyo inicio es preeminentemente por mandato judicial (trata de personas, lavado de activos, lesa humanidad). Mientras que la

investigación de delitos comunes vinculados al robo y/o hurto se origina casi en un 70% en la jurisdicción aeroportuaria, otros delitos como lavado de activos, trata de personas y crímenes de lesa humanidad inician casi en su totalidad (95, 88 y 99,6%, respectivamente) a raíz de un encargo judicial. Las investigaciones de delitos caratulados como narcotráfico (infracciones a la Ley N° 23.737 de Estupefacientes o al Código Aduanero) tienen un comienzo tanto interno como externo.

Por otra parte, el Gráfico 8 muestra que las investigaciones iniciadas en el ámbito aeroportuario suelen estar vinculadas principalmente con la problemática del narcotráfico (78%) y, en menor medida, robo y/o hurto (11%). Las causas de origen externo en las que participa la fuerza también refieren mayormente al tráfico de estupefacientes (50%), aunque disminuye su participación relativa; y aparecen otros delitos como los de lesa humanidad (12%) y trata de personas (11%).

Gráfico 8. Delitos investigados, por origen interno y externo en la PSA (2006-2016)



Fuente: Elaboración propia

5.2. Las redes de trabajo con jueces y fiscales: confianza, demandas y presiones

Más arriba mencionamos estudios que enfatizan que la policía combina varios agrupamientos, lo cual afecta distintos modos de discrecionalidad policial (Monjardet 2010, Brodeur 2011, ver capítulo 1). A diferencia de los agrupamientos centrados en la prevención urbana que trabajan fundamentalmente a partir de la demanda ciudadana y el acontecimiento, con pocas instrucciones específicas, los agrupamientos de investigación criminal suelen tener un control y una reglamentación mayor, que proviene especialmente de la rama penal de la justicia (Monjardet 2010)[135].

En el apartado anterior vimos que las causas en proceso de investigación pueden iniciarse en el ámbito aeroportuario o ser asignadas a la fuerza policial por la judicatura actuante. En este último caso, las causas por lo general corresponden a hechos ilícitos originados fuera de la jurisdicción y que pueden estar o no vinculados a la seguridad aeroportuaria. De este modo, la labor de investigación criminal compleja en la PSA ha salido del aeropuerto, su ámbito jurisdiccional exclusivo, y extendido a todo el territorio nacional.

> Las UOSC [unidades operacionales de seguridad compleja], por lo general, no solamente en la problemática del narcotráfico, sino en otras problemáticas delictivas, generalmente delitos federales, que son la mayoría que investigamos, trabajan fuera de los aeropuertos; salvo alguna causa puntual en donde se dé una situación de estupefacientes en el aeropuerto, (…) los juzgados delegan las causas complejas en la PSA... (Entrevistado #1, Subinspector, PSA, Investigación, 18/08/2016)

El peso de la voluntad de los operadores judiciales en el volumen de trabajo investigativo que realiza la PSA aparece en los testimonios relevados. En primer lugar, los magistrados tienen la facultad de elegir entre las fuerzas a sus auxiliares para la investigación criminal. Los operadores judiciales entrevistados explican que a la hora de decidir con quiénes trabajar suelen ponderar razones como: i) la experiencia en el caso detectado o el tipo de delito

[135] Una particularidad en el caso de la PSA, es que esta fuerza regula el accionar de sus oficiales a través de Protocolos Generales de Actuación (PGA) normados mediante disposiciones internas de carácter público, complementados en ocasiones con otros establecidos mediante resoluciones ministeriales. Inclusive buena parte de la actividad preventiva de esta policía también se encuentra protocolizada de esta manera.

investigado (vg. delitos económicos, narcotráfico, trata de personas, secuestros); ii) los recursos humanos y técnicos disponibles en las fuerzas; iii) el lazo de confianza construido en el tiempo.

Los oficiales entrevistados consideran que las investigaciones criminales en la PSA se multiplicaron en la última década fundamentalmente porque los funcionarios judiciales comenzaron a conocer y confiar en el trabajo de la fuerza como auxiliar de justicia. El análisis de las causas investigadas por la PSA por año comprueba esta tendencia creciente (cfr. Gráfico 4).

> Cuando se sancionó la ley [N° 26.102 de Seguridad Aeroportuaria], no nos conocía nadie. Íbamos a pedir trabajo a las fiscalías… se empezó así y después tuvimos que decir "por favor, ¡no nos den más trabajo!". (Entrevistado #1, Subinspector, PSA, Investigación, 18/08/2016)

> A medida que fueron pasando los años, los juzgados nos fueron conociendo, fueron tomando mucha confianza en la PSA y actualmente trabajamos más causas que vienen desde afuera, de los diferentes juzgados, de todos los delitos, no solamente narcotráfico, que las propias generadas del turno de prevención. (Entrevistado #30, Subinspector, PSA, Investigación, 28/04/2017)

La información recabada muestra que los funcionarios judiciales no sólo influyen en cuánto investiga la policía, sino también qué delitos investiga. Si consideramos que buena parte de las causas investigadas por la PSA tienen origen externo, entendemos que –en al menos la mitad de sus investigaciones– los tipos de delitos que persigue esta fuerza no dependen de su accionar en materia de seguridad preventiva, sino de lo que los juzgados o fiscalías esperan de ella. A esto se suma que, como vimos en el apartado anterior, los tipos delictivos investigados fueron variando con el correr de los años.

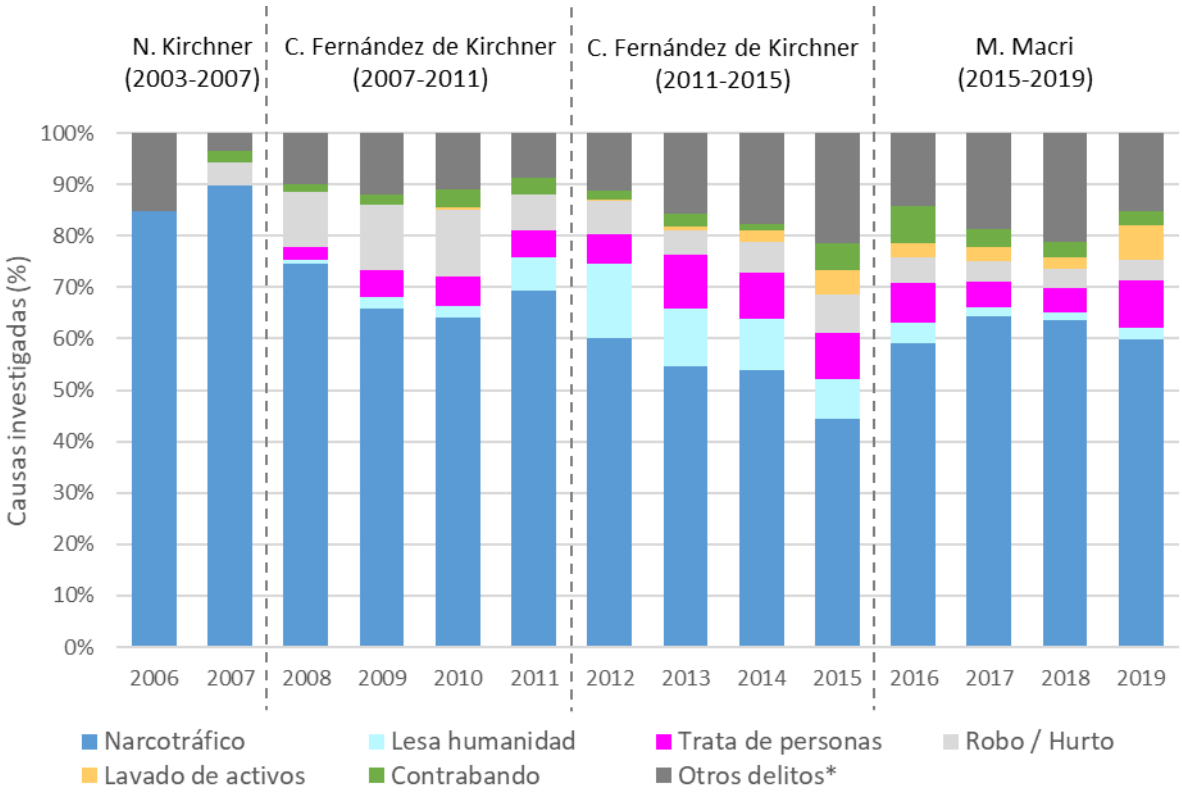
En efecto, cuando examinamos la proporción de delitos investigados por año, respecto del total de causas, observamos tendencias fluctuantes a lo largo del tiempo. Detrás de estas variaciones en la orientación de la persecución penal, se atisban las diferencias en los lineamientos emanados de las autoridades políticas –variables de acuerdo a los cambios de

gestión gubernamental– y las demandas de la opinión pública con respecto a dónde debería estar el foco de la política criminal referente a los delitos federales.

Por ejemplo, las investigaciones de la PSA sobre crímenes de lesa humanidad fueron incrementándose desde 2010 y con niveles relativamente estables hasta 2015 (10% promedio). Ese período de tiempo, principalmente luego del fallecimiento del ex presidente Néstor Kirchner, se caracterizó por la hegemonía del discurso progresista en materia de seguridad ciudadana, del estilo de las propugnadas por las principales organizaciones de derechos humanos del país (Costantino 2014).

En contraste, la proporción de causas de lesa humanidad que los jueces federales instruyeron decreció considerablemente desde 2016, en concomitancia con el cambio en la gestión y en el color político del gobierno nacional (ver capítulo 3). La administración de Mauricio Macri adhirió a un discurso sobre la seguridad más vinculado a políticas de derecha, siendo uno de los ejes de campaña y luego de gestión la llamada "lucha contra el narcotráfico". En concordancia, la instrucción de causas vinculadas a este último tipo de delito, que había venido registrando una caída sostenida desde 2012 (-6% promedio), experimentó un elevado aumento desde 2016, tanto en términos proporcionales como absolutos, como muestra el Gráfico 9 (cfr. también Gráfico 4).

Gráfico 9. Proporción de investigaciones por tipo de delito en la PSA (2006-2019)



Fuente: Elaboración propia. *Otros delitos incluye: contra la libertad, contra la administración pública, falsificaciones, otros. Ninguno de estos tipos delictivos alcanza por sí mismo el 5% de las investigaciones.

La principal hipótesis de esta tesis propone que las variaciones en las demandas gubernamentales y mediáticas sobre qué delitos priorizar en el campo de la persecución penal permean las decisiones judiciales (que, a su vez, orientan el accionar de las fuerzas). Como será desarrollado más adelante (ver capítulo 6), los testimonios de los funcionarios judiciales dan cuenta de los condicionamientos que las agendas políticas y de la opinión pública ejercen sobre sus elecciones acerca de qué y cómo se investiga. Los funcionarios policiales también son conscientes de estas presiones políticas y mediáticas. El trabajo en causas penales complejas les exige adaptabilidad para relacionarse con actores influyentes como los jueces, los políticos y los medios de comunicación.

> Venimos de 10 años de un gobierno que quiso manejar las cosas con la parte de "Justicia Legítima".[136] Acá lo único que servía era hacer lesa humanidad, todo el mundo haciendo lesa humanidad. Con el narcotráfico, el terrorismo y todas esas cosas no pasaba nada. Había que hacer lesa humanidad porque el gobierno quería hacer lesa humanidad. *Ahora viene este gobierno y cambia*. (Entrevistado #87, Comisionado Mayor, PSA, Investigación, 09/01/2019)

Ahora bien, los entrevistados acuerdan en que los policías, formalmente auxiliares de justicia, tienen un espacio para la discrecionalidad en la investigación criminal, proponiendo la ejecución de ciertas tareas investigativas a los operadores judiciales, por ejemplo, nuevas escuchas telefónicas o una orden de allanamiento.

> Nosotros informamos y le proponemos al fiscal. (…) Vos le podés decir que surgió un nuevo teléfono y que sería conveniente intervenirlo y así, sucesivamente… Generalmente la justicia no puede quedarse con los brazos cruzados. *Más cuando vos lo plasmaste en los papeles*… (Entrevistados #5 y #6, Oficial Mayor y Subinspector, PSA, Investigación, 16/09/2016).

> Yo, el otro día lo llamé a… y le dije: "Doctor, mire, la causa esta, se nos está abriendo. ¿Le parece abrir tres legajos separados? Uno lo hacemos por trata, otro lo hacemos por la parte de drogas y seguimos investigando. Y el otro, que es un popurrí, que es un perejil que vende, roba, lo cortamos, lo tenemos, seguimos…". "Bueno –me dice– véngase para acá que lo manejamos". *A veces tenés que orientarlos vos a los tipos*, porque no saben…A veces te lo permiten, a veces no. (Entrevistados #87 y #88, Comisionado Mayor e Inspector, PSA, Investigación, 09/01/2019).

> Entonces es una labor que hay que sostener después con escuchas y demás cuestiones, pero bueno, ahí está el trabajar codo a codo con los juzgados. Si el juzgado sostiene y apoya la labor de la policía, no hace falta…vos tenés por las escuchas que el tipo hizo una entrega una vez, dos veces, tres veces, y ya está. (Entrevistado #23, Oficial Mayor, PSA, Investigación, 25/11/2016)

Los detectives policiales valoran ser escuchados por los miembros del Poder Judicial o el Ministerio Público Fiscal. De acuerdo con los testimonios, de este diálogo depende el mayor o menor avance de las investigaciones. Esto puede ser producto de la intención del magistrado de indagar más en profundidad en algún aspecto o persona de la causa. Asimismo, dependerá del esmero que pongan los policías en la causa en cuestión (que será mayor en la medida en que perciban un interés por parte de los jueces o fiscales en considerar sus sugerencias y/o progresar en la investigación).

> En lo que es la parte investigativa, normalmente, los Juzgados nos dejan dar opinión. Y hay otros [juzgados] que te cortan, no te abren el juego... Porque el verdadero instructor de la causa es el juez, nosotros somos los preventores. Si la investigación la lleva el juez o la lleva el fiscal, ellos

[136] Justicia Legítima es una asociación civil que se define como un conjunto de personas comprometidas en trabajar de forma activa en la democratización de los poderes judiciales de la Argentina. Para sus críticos, es una agrupación de jueces y fiscales afines con el gobierno kirchnerista (cfr. PERFIL, 06.08.2016).

> son los que marcan... *A veces te dejan, y otras veces no*. (…) En los años que estuve en Ezeiza, teníamos ciertos juzgados que vos pedías, pedías, pedías y no te daban bolilla. A ver, ¿cómo se lo pedimos? De una manera, de otra, de otra…Y entonces, ¿qué pasa? Hay que poner la cara en el juzgado, hay que hablar y fijarse, si el juez te da bolilla, si el fiscal te da bolilla, le damos para adelante. Si vos ves que el fiscal... se te tira para atrás, o el juez… *Bueno, con este tratamos de no laburar*. (Entrevistados #87 y #89, Comisionado Mayor e Inspector, PSA, Investigación, 09/01/2019)

> A veces se necesita un poco de ayuda del poder judicial, qué trabajo te da el juzgado, qué juez está de turno, que trabaja con el jefe de turno, que es quien lo ilustra. Porque no está en el lugar de los hechos el juez interviniente, se basa en la ilustración que le hace el jefe de turno durante la llamada, en el relato, y a veces necesita un poco de la mano, porque a veces viene medio flojo, pero se tiene la certeza de que va a haber un resultado positivo. Entonces se necesita esa mano del juez para decir "procedan, actúen", y después viene el resultado positivo. (Entrevistado #17, Oficial Jefe, PSA, Prevención, 25/11/2016)

> Yo creo que de cada adjudicataria, algunos siempre van más adelante, otros, que son más reservados, las garantías procesales... Hay distintas instancias judiciales, que a lo mejor uno no está dentro del ámbito jurídico o judicial, como para entenderla, y por ahí eso frustra. Frustra, más que nada, al que está haciendo el trabajo, específicamente. Porque dice: "estoy haciendo esto y no me dejan avanzar". Y, por ahí, esa frustración genera que se quiten las ganas de seguir haciendo el trabajo. Yo creo que, si bien nosotros, al ser auxiliares, vamos acompañando la justicia con esto, investigando los delitos, haciendo todas las acciones que tenemos a nuestro alcance para combatirlo, necesitamos la reciprocidad de la justicia, que también "avancen" (Entrevistado #64, Subinspector, PSA, Prevención, 16/11/2018)

Estos testimonios dan cuenta de las actitudes (más proactivas o más reactivas) que adoptan los detectives policiales frente a las respuestas de los operadores judiciales. En principio, saber que estas pueden ser favorables o negativas frente a los pedidos realizados por las fuerzas, y que eso no debe generar desánimo. Además, muestran que los jefes de las unidades investigativas también eligen con qué juzgados y/o fiscalías prefieren trabajar, con quiénes consideran que vale la pena poner más empeño y con quiénes se limitan a cumplir con lo estrictamente solicitado en los oficios recibidos.

En todos los casos, queda claro que la instrucción de las causas puede estar en mano de los juzgados o las fiscalías, pero no de las fuerzas policiales. Las tareas que los investigadores finalmente pueden o no llevar a cabo (vg. escuchas, seguimientos, allanamientos) dependen directamente de las indicaciones y autorizaciones que reciban por parte de esos instructores judiciales. Veremos más adelante que este punto se relaciona con una de las características del

proceso de persecución penal, donde todo lo que se hace debe quedar debidamente asentado por escrito para evitar que las causas no prosperen debido a fallas procedimentales.

En el siguiente capítulo muestro que los operadores judiciales apoyan la existencia y la necesidad de este intercambio para el desarrollo óptimo de la persecución penal, por ejemplo, en la vigilancia controlada de actividades de narcotráfico. Allí explico que esta mirada del Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal coloca el espacio de la autonomía o discrecionalidad de los investigadores policiales, en general, no como un problema sino más bien como una solución para el desarrollo efectivo de las investigaciones. Sin perjuicio de lo anterior, los funcionarios judiciales también manifiestan estar atentos para no ser embaucados con causas contaminadas o vinculadas a prácticas ilegales. Y los investigadores son conscientes de este escrutinio al que son sometidos.

> [Los funcionarios de juzgados o fiscalías] Te miden. Te miden en el sentido de quién es el jefe de equipo o el jefe de una unidad. Te miden hasta dónde vas vos, y cómo querés ir vos... Porque, como no te conocen, te van midiendo tu proceder. Porque tienen chascos con la Policía, entonces, no saben y te miden. (Entrevistados #87 y #88, Comisionado Mayor e Inspector, PSA, Investigación, 09/01/2019)

En suma, la información desarrollada hasta aquí indica que el espacio para la autonomía policial en la investigación criminal está limitado por el rol de jueces y fiscales que afectan *cuánto*, *qué* y *cómo* se investiga. Sin embargo, más allá del cuidado de los funcionarios judiciales por no ser engañados con causas armadas o prácticas corruptas, existe un contenido de la discrecionalidad en la labor policial que se considera necesario para el desarrollo de las investigaciones y se asocia a un saber hacer profesional. En el siguiente apartado ahondaré sobre las características de este saber hacer policial.

5.3. La labor de investigación criminal en la PSA: el saber hacer del investigador

Las caracterizaciones recogidas sobre el accionar policial en materia de investigación lo asocian con un saber hacer necesario. Pero, ¿cuáles son las tareas que se ponen en juego en las investigaciones policiales? ¿Qué conocimientos y destrezas implican este saber hacer policial? ¿Cómo se generan? ¿Cómo se mide su eficacia?

Sea cual fuere el inicio, la actuación de las unidades de seguridad compleja debe adecuarse a su rol como auxiliares de justicia. La detección de un hecho ilícito (en el caso de las causas de origen preventivo) o la orden judicial (para las causas con origen externo) generan una serie de tareas que deben realizar los oficiales investigadores y varían de acuerdo al requerimiento judicial y el tipo de delito a investigar.

La modalidad de trabajo para dar curso a nuevas investigaciones descrita por los entrevistados se ajusta al esquema del circuito de la investigación policial y penal (capítulo 4, Figura 15). Para las causas que comienzan a partir de la actividad preventiva –por ejemplo, un control en el aeropuerto–, se siguen los pasos del circuito mencionado.

> A raíz de ello [detectar algo en la máquina de rayos X] la división compleja nuestra investiga. Por ejemplo, a la persona le sacan las pertenencias y en la agenda tiene tal y tal cosa, entonces se empieza a investigar eso… (Entrevistado #19, Oficial Principal, PSA, Prevención, 25/11/2016)

> Cuando vos detectás algo por la máquina de rayos, a través del monitor, hacés la consulta judicial para que te autoricen la apertura. Le das intervención al juzgado penal económico, quien autoriza la requisa. Se le da intervención al COC[137], a ver si vino con alguien, si está con alguien, se pide listado de pasajeros… Una vez que se tienen todos esos registros se le da intervención a compleja (siempre autorizando el juzgado, que te tienen que autorizar, que a veces tampoco te autorizan), por el tema de tareas investigativas, Y, bueno, ahí te autoriza el juzgado, que venga la gente de compleja. (Entrevistado #15, Subinspector, PSA, Prevención, 15/11/2016)

Cuando la investigación es de origen externo, luego de que llega el oficio judicial los equipos complejos empiezan las acciones investigativas. En algunos casos, se disparan tareas amplias

[137] El Centro Operativo de Control (COC) realiza el monitoreo del movimiento de personas, vehículos y equipos en las distintas áreas del aeropuerto, que permite el acceso a más de setecientas cámaras de seguridad (tomado de: https://www.argentina.gob.ar/policia-aeroportuaria/preventiva, acceso 22.05.2022)

para el avance de una causa. Otras veces, los oficios solo solicitan colaboración para acciones puntuales, como la detención de una persona o la realización de un allanamiento.

> Vos imaginate que te llega un oficio donde te dan una determinada cantidad de datos…te dice "investíguese a tres alias", con los nombres o las direcciones, entonces tenés que dirigirte al lugar, ver de lo que se trata, confirmar que se esté consumando el delito que te están diciendo en la denuncia, verdaderamente, y ahí arrancar. Que exista el domicilio y en función del domicilio después ya viene la parte del análisis de la información, quiénes viven en esa casa, o si simplemente vas a la casa y hay un auto y por intermedio del auto comenzar a agarrar una punta y a partir de ahí comenzar a tirar lo que viene detrás. (Entrevistado #6, Subinspector, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> Hay dos maneras de encarar el tema. Generalmente la causa de lesa humanidad es buscar y encontrar a la persona, no intervenimos en la investigación en sí de la causa, sino en buscar a tal persona que el juzgado indica. Pero, en causas de narcotráfico, de trata de personas y otras problemáticas de delitos federales, los oficios llegan y dicen que se investigue… y ahí arrancás. (Entrevistado #1, Subinspector, PSA, Investigación, 18/08/2016)

> Por ej., te llama San Isidro. ¿Con quién se comunica? Directamente con el jefe de unidad, o mandan un fax. Te llama para ir a un allanamiento en dos horas. Y tenés que dejar todo y organizar eso. O te piden una vigilancia por tiempo indeterminado. "Vigile a esta persona por diez días". O, por ejemplo, hace poco pasó, a partir de la declaración de alguien en un juicio oral, se mandó buscar, seguir y detener a una persona. (Entrevistados #23 y #24, Oficial Mayor e Inspector, PSA, Investigación, 25/11/2016)

Las tareas investigativas abarcan una pluralidad de acciones que se realizan tanto en las dependencias policiales, en el escritorio, como en el territorio, en la calle. Las investigaciones demandan personal dedicado a la escucha y transcripción de llamadas telefónicas, que tengan el "oído entrenado" para entender y decodificar la jerga criminal. También, requieren análisis de información personal, patrimonial o impositiva. Dicha información puede ser pública o privada, estar disponible en redes sociales, páginas web o ser accesible a través de bases de datos especiales (vg. NOSIS). Otra fuente de datos son los registros de organismos públicos (como Migraciones, RENAPER, AFIP).

Por otro lado, están las denominadas "tareas investigativas de campo", que en general suelen ser encubiertas, a través de las cuales los detectives complejos buscan recolectar datos sobre las personas y dinámicas de las relaciones que están investigando. Por ejemplo, el paradero de alguien, o con quién/es está relacionado, qué tipo de vínculo tiene, qué movimientos realizan, en qué horarios, etc. Estas tareas incluyen los seguimientos, vigilancias ("capachas"),

conversaciones informales con vecinos, entre otras, además de ir a los allanamientos que los juzgados dispongan.

> Los juzgados nos exigen que documentemos con tareas de campo lo que refleja la escucha. O sea, si yo voy y te llevo el bolso, nosotros tenemos que tratar de aportar la foto de la persona entregando el bolso. (Entrevistado #30, Subinspector, PSA, Investigación, 28/04/2017)

Un último cúmulo de tareas está compuesto por la redacción y diligencia de informes. La relación con las secretarías y juzgados, a nivel general, suelen llevarla los jefes, pero al momento de un operativo concreto (ej. allanamiento), la comunicación muchas veces la establece el mismo efectivo que realiza el procedimiento. Por estas razones, la comunicación tanto oral como escrita se vuelve una competencia imprescindible para el buen desarrollo de la tarea.

En efecto, un primer conjunto de destrezas necesarias para los integrantes del agrupamiento investigativo refiere al conocimiento de las normas y del lenguaje que hacen específicamente a la investigación criminal, sumado a la a la necesidad de ser capaces de volcar en los informes y oficios judiciales las tareas y hallazgos realizados. Esto último resulta de especial trascendencia a la hora de que las causas puedan avanzar y luego no enfrenten resultados adversos en el proceso judicial.

> En definitiva, lo que hace el secretario, el juez, es regirse por lo que nosotros le informamos. *Lo que está en el expediente es lo que el juez toma como cierto*. (…) Por eso es muy importante un secreto que nosotros tenemos en nuestra profesión, que es saber volcar muy bien la información que vamos recabando por distintos medios. (Entrevistado #1, Subinspector, PSA, Investigación, 18/08/2016)

> En el caso de las investigaciones, otra cosa que es muy importante es que tampoco a veces dejamos constancia de lo que no podemos hacer. ¿Por qué? Porque siempre escribimos lo que podemos hacer y a lo que llegamos, pero lo que no podemos hacer no lo escribimos. Y hay que hacerlo. Porque el día de mañana, en una revisión, a los 5 o 6 años... "Ah, y ¿por qué no hizo esto?". *Tenemos que dejar constancia de lo que tampoco podemos hacer*. Por ejemplo: "Y porque no realizaste la vigilancia en la casa?". "Porque en la casa no se puede realizar la vigilancia porque, por ejemplo, es una cortada, es la única casa que está sobre esa cuadra y poner un vehículo o lo que fuera llama poderosamente la atención, entonces no puedo hacer la vigilancia". (Entrevistado #88, Inspector, PSA, Investigación, 09/01/2019)

> Todo el mundo busca un escribiente, ¿por qué? Porque lo que perdemos nosotros es si el procedimiento está mal hecho. Si se equivocan en la forma de escritura, si afirman lo que no tienen que afirmar... (Entrevistado #87, Comisionado Mayor, PSA, Investigación, 09/01/2019)

> Muchas veces la propia policía hace mal las cosas. Nosotros tenemos que conocer bien cuáles son las reglas de juego. Cuando hablo de las reglas del juego, hablo de las leyes y los reglamentos procesales. Porque muchas veces también dicen: "no, a que es garantista...". Nosotros tenemos que ser los más garantistas posibles. [Porque] *si vos sos garantista, es porque hiciste bien las cosas*, y después al abogado le va a costar un montón... No "aquel es garantista". Sí, loco, *yo tengo que ser re contra garantista*. (Entrevistado #73, Comisionado General, PSA, Prevención / Investigación, 11/12/2018)

Al conocimiento del marco legal y estas competencias para la comunicación oral y escrita se suman otras, como tolerancia a la frustración, curiosidad, inventiva. El trabajo de los investigadores en la calle abre un abanico amplio de posibles experiencias, para las cuales se requieren ciertas cualidades iniciales, que luego se desarrollan en el terreno. Algunas de estas cualidades refieren a procesos creativos, como la improvisación, la flexibilidad, la iniciativa o la capacidad de pensamiento lateral. Otras, remiten al ejercicio del rol profesional, como la responsabilidad o la templanza.

> Se usa mucho la creatividad, hay que usar y aprovechar todas las capacidades naturales que tengan las personas. (Entrevistado #8, Inspector, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> Cuestión importantísima es la capacidad de repentización y adaptación, es decir, uno en la calle va hablando y por ahí le pregunta algo a tal persona sobre tal o cual cosa. Durante ese diálogo hay quien se bloquea y se queda parado, y se tiene que ir, y hay quienes siguen averiguando. (Entrevistado #1, Subinspector, PSA, Investigación, 18/08/2016)

> El complejo tiene que ser complejo, tiene que tener sangre compleja, tiene que crear, tiene que pensar cómo piensa el delincuente, o qué haría él si se pone del lado del delincuente, ¿cómo haría para zafar…? Tienen que ser creativos. (Entrevistado #87, Comisionado Mayor, PSA, Investigación, 09/01/2019)

> El oficial de compleja requiere más responsabilidad, porque está solo en la calle. El oficial de preventiva tiene el jefe de puesto, el jefe de turno, etc, hay más instancias de supervisión. El oficial de compleja a veces está solo, el jefe muchas veces no sabe lo que está haciendo, así que necesita ser más responsable en su trabajo. (Entrevistado #53, Subinspector, PSA, Prevención, 14/11/2018)

Se desprende de los relatos sobre las experiencias personales en destino y las dinámicas de trabajo en las unidades de seguridad compleja que la labor también conlleva sacrificio, paciencia, perseverancia, y, fundamentalmente, tolerancia a la frustración.

> [Para ser un buen investigador, se requiere] ser muy curioso, perseverante, no decepcionarte. La justicia te tiende a decepcionar bastante, pero si no voy por este lado, voy por el otro, si no, intento

> por el otro. Tener ganas de capacitarse, eso es fundamental, y de compartir experiencias. Y no temerle a la frustración. (…) Hemos armado vigilancias, 3, 4, 5 días, y de 8 meses. Y en un momento la compleja central se destacaba por recapturar prófugos y demás. Y hoy estaba con un colega que estuve a cargo en [la UOCNyDC] Central y hablábamos de la importancia de la perseverancia. Hemos agarrado tipos después de haberlos investigado casi dos años, dos años y medio. Tenés que estar dos años y medio escuchando a la familia, viendo sus lugares rutinarios, y buscándolo, y en un momento cruzártelo… Y es un factor de suerte también. No es solamente… tenés que estar, estabas, y lo agarraste porque estabas ahí, pero también tenés que tener un poquito de suerte… (Entrevistado #69, Comisionado General, PSA, Prevención / Investigación, 10/12/2018)

La paciencia y la perseverancia remiten al tiempo que es invertido en las investigaciones hasta conseguir un resultado. La tolerancia a la frustración hace referencia a que, a veces, esos resultados no se consiguen, aunque también puede apuntar a la falta de apoyo de los operadores judiciales para proseguir con tal o cual pista de investigación.

Ahora bien, ¿cómo se adquieren estas competencias necesarias para la investigación criminal? El proceso de aprendizaje no se limita a la incorporación de contenidos curriculares por lo que resulta necesario indagar sobre la adquisición de los saberes, prácticas, reglas, costumbres y experiencias que se adquieren en la institución por fuera de las aulas (Monjardet 2010). Más allá de lo que los oficiales hayan podido asimilar en el curso básico de formación, el modo de adquirir las competencias necesarias para "ser un buen investigador" es primordialmente el aprendizaje en la práctica. Sobre todo, en lo que respecta al trabajo en "la calle" (vigilando, siguiendo, recabando información de vecinos y conocidos) el *oficio* de investigador da cuenta de cierta construcción artesanal, un aprendizaje que sucede *en el hacer*.

> El trabajo de la calle te lo va a dar la experiencia y salir a la calle todos los días. (Entrevistado #6, Subinspector, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> *Aprendés a prueba y error*, aprendés más del error que de otra cosa. *Lo que hacemos no sale en ningún libro*. Hay improvisación, de hablar, de reuniones de trabajo. (Entrevistado #7, Oficial Principal, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> Los chicos que salen a la calle en la parte investigativa, también, van cuatro en un auto, y está el que le va enseñando… y le va diciendo: "mira, esto está bien que lo mires, esto no… presta atención a esto…" (Entrevistado #89, Inspector, PSA, Investigación, 09/01/2019)

> ¿Cómo aprendimos? ¡A los golpes! (Entrevistado #31, Oficial Jefe, PSA, Investigación, 28/04/2017).

La idea de que las competencias policiales se aprenden y desarrollan en el terreno está muy extendida en las fuerzas, y va más allá de los agrupamientos investigativos[138]. En este agrupamiento, la calle es el lugar donde uno aprende a *mimetizarse* con diferentes ambientes, a fin de conseguir información para identificar posibles delitos y delincuentes.

> Lo que hace el policía complejo es ir a la calle; a recabar datos, a entrevistarse con gente, todo eso se gana con experiencia. (Entrevistado #1, Subinspector, PSA, Investigación, 18/08/2016)

> Se filma [desde] adentro del auto pero hay que bajar a la calle… mimetizarse entre la gente. Si no te mimetizas entre la gente y no sacas información... (Entrevistado #87, Comisionado Mayor, PSA, Investigación, 09/01/2019)

Si para la tarea preventiva resulta clave la presencia uniformada, en la tarea investigativa se busca exactamente lo contrario. Es el hacerse invisible o pasar por otra persona, buscando información sensible para la persecución penal.

En relación con lo elaborado hasta aquí, recordemos que existe la discusión sobre si la competencia policial es un saber más artesanal o más técnico. Si se entiende como producido por el encuentro de ciertas cualidades personales del individuo y un abanico lo más amplio posible de experiencias, o por el dominio de técnicas precisas objetivas, transmisibles, basadas en códigos (ver capítulo 1). Dentro de este encuadre, Monjardet (2010, 165) asocia el trabajo de persecución del crimen a una organización profesional de las tareas, donde la cualificación se adquiere a partir de *saberes técnicos*, lo que redunda en experticia. En cambio, el trabajo policial de seguridad pública (prevención) se asocia con una organización del trabajo *artesanal*, donde el modo de la cualificación es por la experiencia, lo que redunda en la capacidad de discernimiento. El desarrollo a lo largo de este apartado muestra que, en la realidad, en la labor de investigación criminal se combinan ambos tipos de saberes. A la

[138] Cfr. Frederic et al. (2013). Este aprendizaje de la investigación criminal en el terreno también se manifiesta en cierto "olfato policial" que desarrollan los agentes policiales a partir de la práctica y la experiencia: no solamente para las tareas de calle, si no en términos generales para comprender el lenguaje y los modos de comunicación de los investigados: "*no hay como el olfato del investigador para entender lo que dicen los delincuentes en sus comunicaciones*" (Entrevistado #24, Inspector, PSA, Investigación, 25/11/2016). Para un análisis minucioso de las acepciones y utilizaciones del término olfato policial, cfr. Garriga Zucal (2013).

transmisión cuasi artesanal de oficio que moldea el aprendizaje de los noveles investigadores se suma el conocimiento técnico sobre cuestiones jurídicas y aspectos legales, adquirido en espacios formales de capacitación. Adicionalmente, surgen un cúmulo de cualidades personales necesarias para el desarrollo de esta labor, vinculadas mayormente a la capacidad de improvisación, templanza y adaptabilidad para el relacionamiento con otros actores.

5.3.1. Los recursos para la investigación criminal en la PSA

En relación con los recursos para la investigación criminal, los testimonios destacan en primer lugar la importancia de contar con recursos humanos suficientes en cantidad y que estén capacitados[139]. Los entrevistados revelan limitaciones en la cantidad de personal que no sólo afectan la capacidad de responder a las tareas investigativas solicitadas por los operadores judiciales, sino también de participar en actividades de perfeccionamiento, y la posibilidad de dedicar un mayor tiempo al análisis y sistematización de información criminal sensible para la inteligencia criminal aeroportuaria[140]. Surgen, asimismo, problemas vinculados al reclutamiento y la formación de nuevos integrantes de las unidades.

En segundo lugar, mencionan la necesidad de contar con recursos materiales que permitan desarrollar adecuadamente las tareas investigativas. Al respecto, señalan carencias en materia de infraestructura, medios técnicos y logísticos, lo que, de acuerdo con la percepción de los entrevistados, atenta contra la realización en tiempo y forma de la creciente cantidad de tareas investigativas de delitos complejos.

[139] "*El recurso humano es lo más importante. Es cuestión de plasmar, al medio técnico le sumás el factor humano. Pero falta gente*". (Entrevistado #5, Oficial Mayor, PSA, Prevención, 15/09/2016). "*Y, [necesitamos] recursos humanos. Luego, sí capacitación*". (Entrevistado #15, Subinspector, PSA, Prevención, 15/11/2016)

[140] "*Porque si no, también como estamos escasos de gente, tratamos de recopilar gente de donde podamos, y tal vez no es toda la capacitada pero te soluciona la sistematización y por ahí tenés que gastar mucho tiempo y muchas horas en formar a la gente*". (Entrevistado #13, Comisionado Mayor, PSA, Inteligencia Criminal, 28/10/2016).

> Hay veces que la demanda desborda a la capacidad de trabajo, a lo que se puede responder. Hablo de la capacidad de recursos. Y estamos siempre al límite con eso. Necesitamos más gente, pero entendemos que es un proceso. Y el proceso es que la PSA está creciendo. (Entrevistado #21, Inspector, PSA, Prevención, 25/11/2016)

Respecto a la falta de recursos tecnológicos y equipos que permitan una mejor eficiencia en la investigación, los testimonios mencionaron falencias en la infraestructura elemental para el trabajo, así como también elementos específicos, tales como: binoculares con visión nocturna, filmadoras disimuladas en lapiceras o botones, o localizadores, como el GPS con imán para adosar en vehículos y así facilitar seguimientos en zonas muy transitadas, entre otros.

Dos demandas muy repetidas han sido las necesidades en materia de vehículos y en tecnología para enfrentar los recursos comunicacionales de las bandas criminales. Sobre el primer punto, varios entrevistados han sugerido realizar convenios para patrimonializar algunos de los bienes secuestrados, especialmente automóviles[141]. Acerca del segundo punto, tanto los oficiales complejos como los operadores judiciales han notado que los grupos criminales sacan ventaja en cuanto a su equipamiento y modalidades de comunicación.

> Si no llegás a la comunicación, perdés la guerra. Nos pasó en una causa que estuvimos haciendo una vigilancia todo el día (…) [Pasó algo,] no hicimos los relevos, esperamos y los tipos agarraron la [ruta] 34 de noche, y arrancaron… (…) Nos quedamos sin batería, en el Nextel no había señal… es como dice él [un compañero], las comunicaciones nos juegan en contra. (Entrevistado #7, Oficial Principal, PSA, Investigación, 16/09/2016).

Un ejemplo fueron las comunicaciones no tradicionales, por ejemplo, vía el servicio de mensajería de WhatsApp. Este tipo de comunicación presenta mayores niveles de dificultad para su interceptación, constituyendo un desafío a la actividad de los investigadores y limitando los resultados de las pesquisas.

> El WhatsApp, como cualquier otra aplicación de mensajería instantánea que pueda existir, como Telegram, por ejemplo… No hay tecnología accesible para la PSA que permita desencriptar y

[141] "*Sería bueno poder patrimoniar mediante un acuerdo con el Ministerio de Justicia, algunos de los automóviles secuestrados en operativos, porque nuestras camionetas son todas iguales*". (Entrevistado #16, Subinspector, PSA, Prevención, 15/11/2016). Adicionalmente, en diferentes conversaciones surgió la problemática de que los vehículos institucionales están registrados a nombre de la policía, lo que los convierte en blanco fácil para la identificación por parte de terceros.

> analizar estos mensajes. (…) La empresa [de telefonía] tiene la posibilidad de triangular para saber dónde está ese celular y no está facilitando para una tarea investigativa todo ese tipo de cuestiones, salvo alguna causa de renombre, un secuestro mediático, pero para lo cotidiano eso no existe. Entonces, si dentro del país no existe ese acuerdo de control sobre la telefonía, entonces mucho menos en cuestiones internacionales. Entonces, la otra es contar con tecnología que evite necesitar el permiso de la empresa. Pero los estándares actuales de encriptación hacen que romper ese encriptado sea muy difícil y que necesites equipos poderosos. (Entrevistado #9, Oficial Jefe, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> Por ahí trabajos conjuntos con otras fuerzas de seguridad, como nos pasó hace poco, procedimientos donde salió positivo, donde son 700 tipos, de PSA y de otras fuerzas de seguridad, esperando esa llamada… eso es un gasto de recursos fenomenal y es una llamada que no pasa, *o pasa, por una vía que no pudiste captar*. (Entrevistado #23, Oficial Mayor, PSA, Investigación, 25/11/2016)

Los testimonios de los oficiales han identificado también problemas referidos a la coordinación y colaboración entre los diferentes actores encargados de la persecución penal.

> A la par, dos juzgados [pueden estar] investigando lo mismo. De hecho, eso le puede traer problemas en la calle al personal. Dos brigadas o tres en la calle… Ha pasado más de una vez. (Entrevistado #24, Inspector, PSA, Investigación, 25/11/2016).

> Se gasta un montón de tiempo, horas hombre, recursos y demás en una investigación que después ejecuta otro juzgado que ya la tenía. (…) En última instancia hay ciertos lugares que un conflicto, o cruzarse entre dos fuerzas, el nivel de riesgo, o de tensión no es tan alto como en otros lugares en donde se está trabajando, como en un barrio de emergencia. Eso se puede tornar complicado, la falta de coordinación, podés tener hasta dos juzgados, dos fiscalías, investigando a los mismos tipos, las mismas bandas, y dos policías investigando al mismo tiempo, haciendo las mismas tareas. Porque encima estamos así en la calle [de civil], no andamos identificados. (Entrevistado #23, Oficial Mayor, PSA, Investigación, 25/11/2016)

> El Ministerio tendría que saber cuántas fuerzas están investigando lo mismo, porque se llega ahí. A veces, de gentileza, nos dicen "che, miren que esto también está intervenido en tal fuerza". Pero no por un celo profesional, porque también la problemática es que se ponen en juego vidas. Estamos dos desconocidos investigando a una misma persona y yo no sé quién es él, él no sabe quién soy yo, todos armados…Y nos ha pasado, por ejemplo, nos pasó el año pasado cuando hubo una incautación grande de marihuana que después de un tiroteo el personal se enfrentó con Policía de la Provincia [de Bs. As.]. El personal nuestro desarmó a los de la policía de la provincia, de investigaciones, que también estaban trabajando lo mismo. O sea, podrías haber tenido dos policías heridos, muertos, lo que fuere, cuando los dos estaban trabajando exactamente lo mismo. (Entrevistados #30 y #31, Subinspector y Oficial Jefe, PSA, Investigación, 28/04/2017)

> Creo que una herramienta fundamental es la información criminal. Me parece que debería ser mucho más flexible el compartir la información, tanto a nivel extra institucional con las otras fuerzas, pero habría que hacer hincapié en compartir institucionalmente. Ese flujo de información no es tan fluido como debería ser, a mi modo de verlo, me gustaría por ahí que la información se compartiera mucho más. No quita que se mantengan las reservas del caso, porque son necesarias... La idea central es que la información fluya en ambos sentidos... tenemos algo, qué tienen los otros que nos pueden ayudar, y vemos. Hoy día estamos trabajando fuerzas bajo la órbita del mismo ministerio, o sea, no debería existir un celo profesional, el recelo de la información, "No, porque la Gendarmería, porque la Prefectura..." Por lo menos desde mi lugar, por una situación por ahí geográfica del lugar donde estamos, la comunión es mucho más grande. O sea, hay una fluidez con las otras jefaturas y se puede compartir un poco más, pero no es… yo no lo veo que sea la generalidad (Entrevistado #64, Subinspector, PSA, Prevención, 16/11/2018)

Estas fallas de coordinación, por ejemplo, que dos fuerzas estén investigando a las mismas personas sin saberlo, conllevan riesgos (incluso para la integridad física de investigadores) y también tienen como corolario una utilización subóptima de los (limitados) recursos. La necesidad de compartir información entre agencias policiales aparece aun con más relevancia en la labor de inteligencia criminal, para obtener mejores resultados en las investigaciones. Sin dejar de lado las reservas necesarias, pero sí los recelos profesionales entre las distintas instituciones.

5.3.2. La evaluación de resultados y los impactos de la investigación penal

Un último tópico a analizar está constituido por los criterios para la evaluación de resultados de las investigaciones. Un primer indicador de éxito para los oficiales complejos de la PSA está vinculado con la ausencia de errores, la prolijidad en los procedimientos y el reconocimiento por parte de las autoridades judiciales de la labor de la fuerza. Todo ello genera satisfacción y orgullo en el personal policial.

> Que vayan a juicio abreviado quiere decir que se hicieron bien las cosas, no le das a la defensa una estrategia. El abogado defensor busca el error en el procedimiento y no lo encuentran. (Entrevistado #6, Subinspector, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> Siempre nos llegaron buenos comentarios de la prolijidad con la que se trabajó, cómo va armado el sumario, que va siempre completo, con la mayor cantidad de diligencias posibles que van hechas desde acá, sean testimoniales, constataciones de domicilio, fotografías, pericias, siempre sale completo y prolijo. (Entrevistado #29, Oficial Mayor, PSA, Prevención, 27/04/2017)

> Es un boomerang, vos hacés las cosas bien y te piden más. (Entrevistado #8, Inspector, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> [Trabajamos] con el Juzgado Federal y con el de Tucumán [justicia provincial]. Principalmente, por el ámbito de confianza, o sea, sobre todo en causas que tienen que ver con... muy delicadas, y depositan la confianza en nosotros. Creo que el prestigio nos ha llevado a eso, que nos demanden un montón de cosas (Entrevistado #62, Comisionado General, PSA, Prevención, 16/11/2018).

> Trabajar bien implica que los juzgados quieran trabajar con nosotros… pero bueno, lamentablemente no es que somos los mejores, pero es el que la fiscalía se sienten en confianza, o los juzgados se sienten en confianza y derivan en nosotros. (Entrevistado #31, Oficial Jefe, PSA, Investigación, 28/04/2017)

> Es una satisfacción muy grande que tenemos nosotros, que desde que se formó la compleja, que se separó de aquel entonces de la PAN, o sea, no nos conocía nadie. Y hoy por hoy, que la mayoría de los juzgados quieran trabajar con nosotros la verdad que es una satisfacción personal enorme. (Entrevistado #30, Subinspector, PSA, Investigación, 28/04/2017)

No obstante, se percibe la ausencia de un criterio unívoco a la hora de evaluar los resultados de la persecución penal. En la mayor parte de los casos se oscila entre dos criterios: la mayor cantidad de sustancia incautada en contraposición al mayor número de delincuentes atrapados, y/o según la posición que estos ocupan dentro de la organización. Los investigadores policiales apuntan en esta última línea, destacando la necesidad de desbaratar las organizaciones, deteniendo o imputando la mayor cantidad posible de implicados e intentando escalar lo más arriba posible en las cadenas criminales.

> ¿Cómo se miden los resultados? Un poco por la droga que se incauta, pero sobre todo porque en el allanamiento encontremos lo que pensábamos. Que, si pensamos que iba a haber 20 kg, haya 24 y no 3. A veces también por los detenidos. Una vuelta detuvimos a una persona que la droga "no la tocaba", pero era la persona más importante que detuvimos dentro de la banda. (Entrevistado #23, Oficial Mayor, PSA, Investigación, 25/11/2016)

> *El éxito viene por desbaratar la organización*. Porque nosotros, en lo que va del año, si pesamos nuestros procedimientos llegamos a 70 kg de marihuana y 15 de cocaína, pero tenemos 40 personas detenidas. (…) El movimiento está hecho para desbaratar a la organización, no para incautar estupefacientes. (Entrevistado #6, Subinspector, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> Tal vez tenés 3 mulas detenidas con 300 kilos de cocaína… ¿Qué es lo que sirve? ¡Tenés 300 kg, pero sólo a las mulas! (Entrevistado #7, Oficial Principal, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> Cuando nosotros hicimos un procedimiento acá, agarramos 20 kg… [Otra unidad] mete 2.500 kg en un camión… pero tiene al chofer y nosotros detuvimos a 8 personas, estaba el jefe de la organización y los tipos que vendían. (Entrevistado #8, Inspector, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> En narcotráfico, el énfasis, como te lo dije antes, los resultados, es para el público. Es lo que vende. Agarraron mil, dos mil, tres mil. Que muchas veces también va en suerte. *Lo importante es agarrar personas, y no cualquiera*. Los eslabones de la organización, así agarrés un kilo, o nada. Pero juntar, reunir las pruebas, para mostrar que esas cinco, diez, veinte personas eran una organización dedicada a la comercialización de estupefacientes, o al contrabando, narcotráfico, o al delito que fuere. (Entrevistado #30, Subinspector, PSA, Investigación, 28/04/2017)

El análisis de las entrevistas muestra que lo que se detecta y penaliza son, en general, los delitos cometidos por los eslabones más bajos de las organizaciones criminales. Los niveles de complejidad de las organizaciones suelen dificultar el desarrollo de las investigaciones. Los estratos más altos parecen más inaccesibles, tanto por los recursos, como por el

asesoramiento de profesionales (abogados, contadores) y las conexiones con las que cuentan, constituyendo un desafío para los investigadores y la justicia.

> Tratamos de llegar más alto, pero es muy difícil. A ese nivel no dicen nada, no tocan nada. No hablan de droga. Han contratado gente para que el laburo del lavado se presente como legítimo ante la sociedad. A veces todo cierra, son todos amigos, pero no hay manera de conectarlos. A los narcos les conviene ser legales. El narco pone su auto a nombre de él, si lo paran en un control no hay problemas, está todo a su nombre. Tienen todo blanqueado. (Entrevistado #6, Subinspector, PSA, Investigación, 16/09/2016)

> También, en esto hay que apoyar a los juzgados, (…) porque también hay que librar una orden de allanamiento abierta por 3 o 4 días… eso en un juicio oral se discute, *estos muchachos pagan buenos abogados*. Están a ver en qué fallamos nosotros, en qué falla el juzgado… Por eso el trabajo mancomunado entre el juzgado y nosotros. (Entrevistado #23, Oficial Mayor, PSA, Investigación, 25/11/2016).

A la hora de describir las organizaciones criminales, aparecen diferentes caracterizaciones a lo largo de los testimonios. Algunos entrevistados enfatizan el modelo de la gran empresa y otros, el del pequeño emprendedor. El primero se asocia con una estructura piramidal, la división y supervisión del trabajo desde la cúpula, con roles definidos, la acumulación de capital y recursos, el asesoramiento de profesionales y expertos, y conexiones con la política, la justicia y/o la policía. La metáfora del pequeño emprendedor describe una estructura más reticular, con capital y recursos limitados, un reducido número de miembros, con formación intermedia, mayor polifuncionalidad y diversificación delictiva. Veremos en el próximo capítulo que estas caracterizaciones son coincidentes con la efectuada por organismos internacionales abocados a la persecución de la criminalidad organizada.

Sea cual fuere el modelo de negocio, la percepción generalizada respecto a la evolución de la criminalidad organizada es que el alto nivel de rentabilidad económica de las actividades ilícitas atenta contra su disminución a futuro, especialmente en el caso del narcotráfico.

> *Es un problema que no se va a resolver nunca, por el rédito económico que deja*. Un kg de cocaína es como un kg de azúcar, que, en Perú, Bolivia, Argentina, vale X, y en España, Alemania vale diez veces más. La sacamos y la vendemos allá. Las armas también son un buen negocio, pero es más difícil meter un arma en Europa. La droga va a seguir evolucionando. Va a ir para el lado de lo sintético. Van a encontrar la forma de que la cocaína aspirada pueda convertirse en pastillas como las de éxtasis. (Entrevistado #24, Inspector, PSA, Investigación, 25/11/2016)

> Evolucionar, va a evolucionar, porque da mucha plata, así que va a evolucionar de alguna forma, van a encontrar la manera de estar constantemente… el negocio no lo van a querer dejar. (Entrevistado #29, Oficial Mayor, PSA, Prevención, 27/04/2017)

> *Es muy preocupante cómo ha crecido el narcotráfico*. Antes, en los primeros procedimientos que teníamos cuando se formó la compleja, no encontrábamos siempre. Por ahí, cada tanto, un kilo, dos kilos. Ahora, allanamiento que vamos, allanamiento que es positivo. No porque seamos los súper investigadores, si bien hemos progresado, pero es porque cada vez hay más gente involucrada, más gente comercializa, por necesidad, por no necesidad, porque es la fácil… pero ha crecido muchísimo. (Entrevistado #30, Subinspector, PSA, Investigación, 28/04/2017)

Más allá del mayor optimismo o pesimismo en relación con los alcances de la persecución penal, una implicancia de lo antedicho es que la diferencia en los objetivos y formas de medir los resultados de trabajo tiene consecuencias en el abordaje y las tareas a realizar por la policía, dependiendo de los fines que persigan la fiscalía o el juzgado actuantes en una investigación. Esto vale tanto si el objetivo final es quitar de circulación la mayor cantidad posible de elementos, ya sean estupefacientes (para el caso de narcotráfico), dinero (para el lavado de activos), o incluso personas (si el delito es la trata y explotación); como si lo que se busca es desbaratar y/o alcanzar a los niveles más altos de una organización criminal. Por supuesto, estos propósitos no son excluyentes entre sí, puede primar uno sobre otro o ser complementarios. La policía, por su parte, pone cuidado también en las cuestiones procedimentales, que le valen la estima por parte de los operadores judiciales, y que, además, son clave, dado que fallas en ese aspecto pueden llevar a la pérdida de toda una investigación.

5.4. El espacio y el contenido de la discrecionalidad policial en la investigación criminal

En este capítulo expuse los tipos de investigaciones en las que participa la PSA junto con su evolución en el tiempo. El análisis de la información mostró que el agrupamiento de seguridad compleja de esta policía trabaja con un 60% de causas que se originan de manera

externa a su ámbito de actuación preventivo, siendo los delitos más investigados los vinculados al narcotráfico, trata de personas, robo y/o hurto y crímenes de lesa humanidad.

Un examen más profundo de las dinámicas de las actividades rutinarias llevadas a cabo por agentes policiales y operadores judiciales, así como de las decisiones referentes a qué tipos de crímenes investigar, muestra que no existe una delegación mecánica tal como pregona la literatura delegacionista, sino que ocurre un juego de cooperación y negociación en el que hay actores con intereses y voluntades para influenciar las investigaciones. Respecto al entramado de actores investigativos con los cuales colabora la PSA, los datos confirman que son los jueces de instrucción federales los que en mayor medida requieren de la fuerza para investigar delitos. Un hallazgo relevante es que, en el ámbito de la investigación criminal del delito a nivel federal, los agentes policiales tienen límites claros puestos por los actores judiciales y las coyunturas políticas que afectan lo que se investiga y penaliza.

El argumento de la defección estratégica puede aplicarse a las instancias de la justicia federal: el comportamiento estratégico se observa en el accionar de los jueces que orientan la persecución penal de acuerdo con los lineamientos de políticas públicas en materia de seguridad. Efectivamente, este estudio muestra variaciones en la orientación de la investigación criminal que son coincidentes con la agenda política del gobierno de turno. Por ejemplo, los jueces federales instruyeron una cantidad bastante mayor de investigaciones sobre delitos de lesa humanidad durante las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) que durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). En cambio, las investigaciones de delitos de narcotráfico que venían reduciéndose desde 2012 experimentaron un fuerte aumento desde 2016, lo cual es coincidente también con el discurso sobre seguridad de la gestión de Cambiemos.

Adicionalmente, los testimonios muestran que los investigadores policiales no son simples auxiliares de justicia, pues tienen margen de maniobra para orientar la investigación criminal, por ejemplo, en la ejecución de las tareas investigativas, en la selección de lo que muestran o no de su trabajo y los elementos de persuasión que utilizan frente a las demandas de los operadores judiciales (sugerir una medida determinada, poner el énfasis en determinados hechos, promover cierta línea de acción). Esta discrecionalidad es percibida como un saber hacer necesario para la investigación de los delitos por actores judiciales y policiales; pues los agentes policiales están en el terreno, cumpliendo una función y realizando un despliegue que los funcionarios de justicia no hacen ni pueden hacer.

Indagando en este saber hacer profesional, considero elementos vinculados al modelo técnico (la relevancia del conocimiento de los códigos y procedimientos, el lenguaje y el protocolo judicial) y al modelo artesanal (la importancia de la experiencia, del trabajo en terreno, de la cualidad personal). Es de notar que esta combinación de elementos técnicos y artesanales en el saber profesional apunta, a diferencia de los agrupamientos preventivos, a poder mimetizarse con diferentes ambientes, a fin de recabar información para probar un delito y atrapar un delincuente; también a tener la habilidad política para manejarse con actores poderosos como sectores de la justicia, la prensa y el mismo gobierno. Los funcionarios judiciales se han mostrado respetuosos de las tareas policiales y han construido lazos de confianza perdurables, aunque reconocen estar atentos de que los oficiales no cometan faltas y errores en su accionar. Adicionalmente, se percibe que el delito complejo sigue creciendo, con altos niveles de organización y recursos, y que existen limitaciones respecto a las capacidades estatales –político-institucionales y/o técnico-administrativas– para enfrentarlo.

Capítulo 6

6. Semblanzas con el resto de las fuerzas de seguridad federales en Argentina

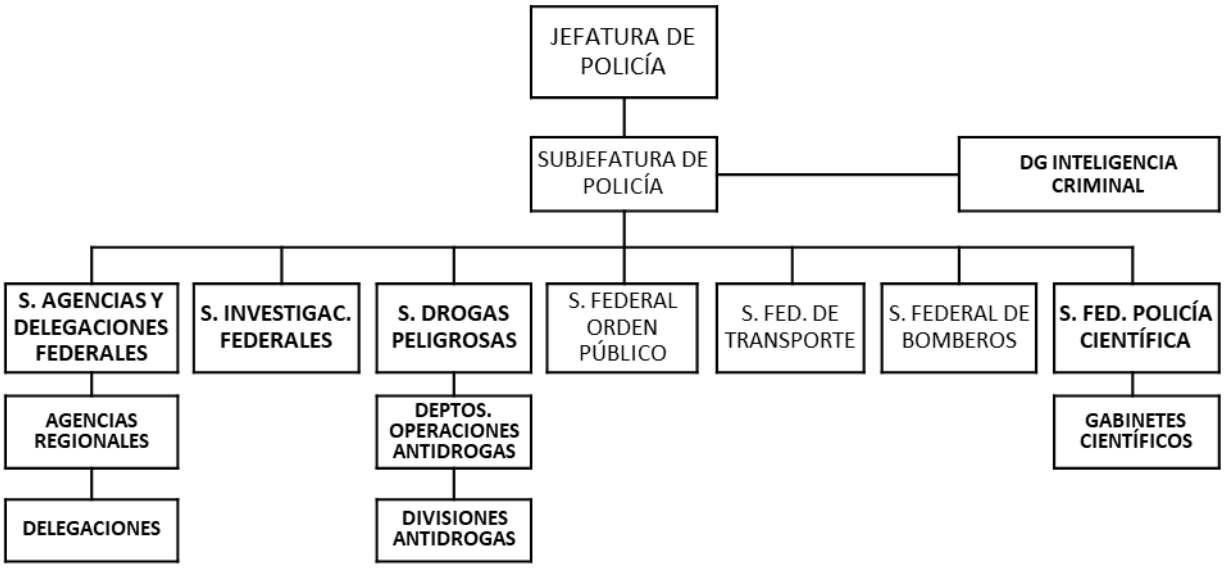
El presente capítulo trata sobre la labor de investigación criminal llevada adelante por las otras fuerzas policiales y de seguridad federales en Argentina: Gendarmería, Prefectura y Policía Federal. El objetivo es analizar la validez externa de las hipótesis corroboradas en el caso de la PSA, en casos donde la estructura orgánica y funcional es muy diferente. Para ello, examino los aspectos relevantes de las fuerzas federales comparables con la PSA. Estos aspectos incluyen las estructuras organizativas y de carrera, los tipos de delitos investigados, las tareas realizadas, las competencias profesionales y los modos de adquirirlas en el agrupamiento de investigación, las demandas y presiones recibidas y las interacciones con los otros actores del sistema de persecución penal.

6.1. La organización de la investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad federales

En el capítulo 3 presenté a grandes rasgos las principales diferencias en las estructuras organizacionales de las cuatro fuerzas federales. Entre ellas se destacaban las diferentes jurisdicciones donde desarrollan prevalentemente tareas preventivas; las dimensiones en términos de recursos humanos; el perfil de los que conducen y administran la fuerza; y el peso que tiene la investigación criminal en la organización y en las tareas de cada fuerza.

Como adelanté allí, las fuerzas federales tienen diversas estructuras para llevar adelante las tareas de investigación criminal. El caso de la PSA desarrollado en el capítulo 4 dio cuenta de un diseño institucional que tiene como uno de sus ejes estructurantes a la seguridad compleja. PFA, Gendarmería y Prefectura son organismos donde tradicionalmente ha prevalecido la función de seguridad preventiva, reflejado en sus estructuras orgánicas. Sin embargo, es posible reconocer en ellas las unidades destinadas a la investigación criminal o seguridad compleja. Las figuras a continuación resumen las estructuras operacionales de estas tres fuerzas, con foco en las tareas de investigación criminal.

Figura 17. Estructura operacional de la PFA



Fuente: Elaboración propia en base a Guía de Autoridades de la PFA 2019 y García Vila y Maglia (2019). En negrita, las unidades con prevalencia de la función de investigación criminal.

En la PFA, la Superintendencia de Agencias y Delegaciones Federales aglutina la gestión en el territorio a través de sus agencias regionales y delegaciones. Sus labores incluyen la investigación criminal, inteligencia y asistencia a juzgados federales de todo el país (por lo que fueron creciendo con la creación de nuevos juzgados federales). Nuclea también tareas preventivas y controles operacionales realizados por sus destacamentos y unidades de

intervención territorial. En algunos casos las unidades cuentan con gabinetes científico-periciales que dependen funcionalmente de la Superintendencia Federal de Policía Científica. Esta superintendencia se ocupa de la realización de pericias y concentra la dirección funcional de los procedimientos periciales y forenses. La Superintendencia de Investigaciones Federales concentra los departamentos y divisiones[142] especializados en delitos complejos (ciberdelito, antiterrorista, delitos económicos, trata de personas, secuestros extorsivos, contra la propiedad y la salud pública, contra las personas, delitos ambientales). La Superintendencia de Drogas Peligrosas lleva adelante las investigaciones vinculadas al narcotráfico, a través de los departamentos y divisiones antidrogas, también desplegados territorialmente a lo largo del país. Las superintendencias federales de Orden Público, Transporte y Bomberos están abocadas a tareas de seguridad preventiva.

En Gendarmería, la Dirección General de Operaciones tiene a su cargo la seguridad preventiva, mientras que la Dirección General de Inteligencia Criminal e Investigaciones cumple funciones de seguridad compleja. Los comandos regionales constituyen la instancia media dentro de la estructura orgánica de Gendarmería, y se despliegan territorialmente a través de agrupaciones, escuadrones y destacamentos. Estas unidades operacionales tienen a su cargo el cumplimiento de funciones tanto preventivas como investigativas (Figura 18).

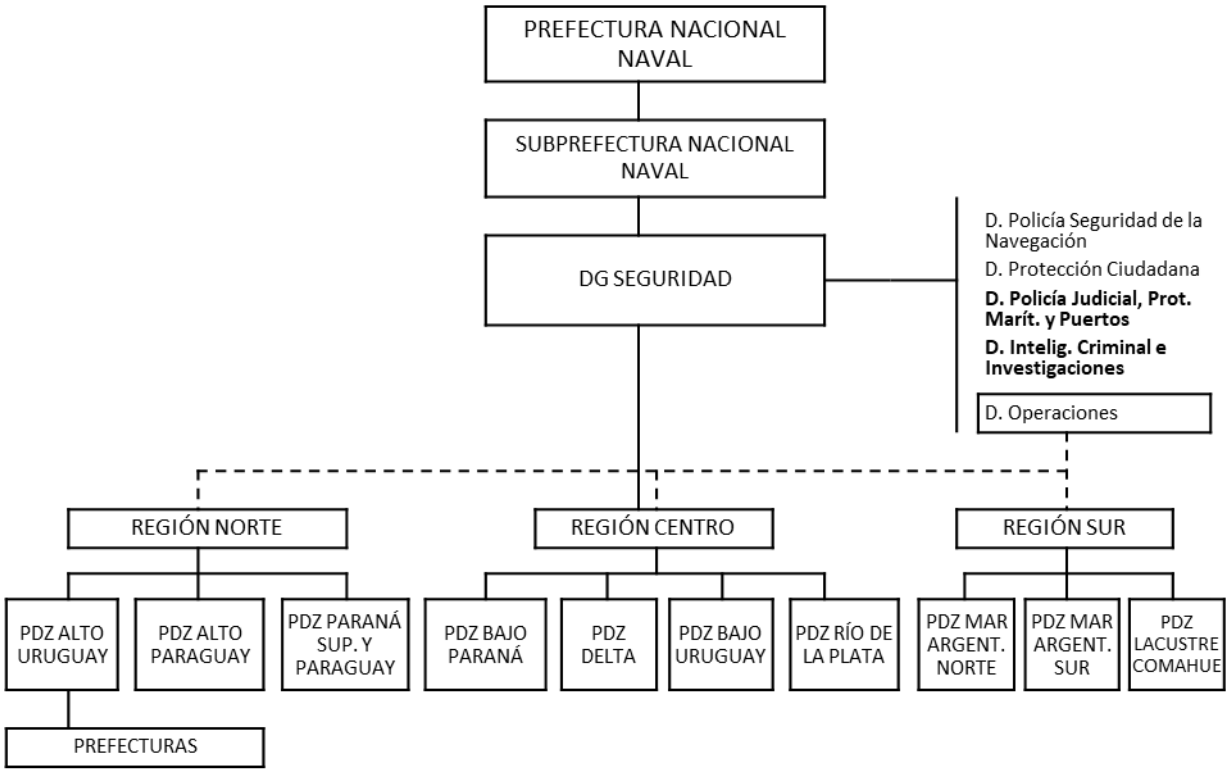
[142] La estructura de esta fuerza se organiza piramidalmente en superintendencias, direcciones generales, departamentos, divisiones y secciones, cada uno de los cuales se halla vinculado con un determinado grado jerárquico para la ocupación de sus cargos (Decreto N° 1866/1983, art. 102).

Figura 18. Estructura operacional de la GNA

Fuente: Elaboración propia en base a GNA (2020). En negrita, las unidades con prevalencia de la función de investigación criminal.

Del comando institucional de Prefectura depende la Dirección General de Seguridad, que coordina la actividad de seguridad preventiva y compleja de esta fuerza. De ella cuelgan la Dirección de Policía Judicial y la Dirección de Inteligencia Criminal e Investigaciones. El despliegue operativo de la PNA responde funcionalmente a la Dirección de Operaciones, y se subdivide en tres regiones y diez Prefecturas de Zona (Figura 19).

Figura 19. Estructura operacional de la PNA



Fuente: Elaboración propia en base a información institucional. En negrita, las unidades con prevalencia de la función de investigación criminal. Las líneas punteadas indican dependencia funcional.

Del análisis organizacional podemos extraer que en PFA se observa una estructura más descoordinada, con distintas instancias en la plana de conducción institucional abocadas a la tarea investigativa, sin instancias de articulación entre sí. Gendarmería posee diferenciada la conducción de la labor operacional preventiva de la investigativa, aunque el despliegue territorial nuclea ambas funciones. De modo similar ocurre en Prefectura, aunque existe una sola dirección general que conduce las tareas de prevención e investigación.

6.1.1. Carrera profesional del personal de las fuerzas policiales y de seguridad federales

Las carreras del personal policial suelen estar organizadas en uno o dos cuadros jerárquicos y varios escalafones o agrupamientos. La diferenciación entre cuadros de oficiales y suboficiales es un resabio de la antigua filiación castrense de estos cuerpos, y divide al personal superior o de conducción (oficiales) del subalterno (suboficiales), con diferentes gradaciones jerárquicas al interior de cada cuadro. Como vimos, este es el caso de Gendarmería, Prefectura, Policía Federal y otras policías subnacionales[143]. La posesión de distintos grados jerárquicos está correlacionada con el acceso a determinados puestos de mando y conducción.

Las principales características que distinguen las carreras de oficiales y suboficiales son: la duración de la formación inicial (tres años para los primeros y alrededor de 9 meses para los segundos), la preparación y tareas asignadas (ejercicio de jefatura y liderazgo, y labores operativas y de apoyo, respectivamente[144]), las instancias de capacitación y especialización (obligatorias y regulares, en un caso, optativas y esporádicas, en el otro[145]) y la rotación en los destinos (obligatoria y periódica para el personal superior, menos frecuente y opcional para el personal subalterno[146]).

[143] Algunas fuerzas conformadas más recientemente han adoptado un cuadro único de oficiales, donde la distinción entre personal superior y subalterno está dada por la misma escala jerárquica dentro del cuadro. En este tipo encontramos agencias más jóvenes, como la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. La idea del "escalafón único" suele generar rechazo en las fuerzas con doble cuadro de oficiales y suboficiales.

[144] Los oficiales se ocupan de la formulación y puesta en marcha de las políticas institucionales, su supervisión y el logro de objetivos. Sus tareas incluyen la conducción, control, evaluación y reformulación de los objetivos específicos en el nivel orgánico en el que se desempeñan. Les corresponde exclusivamente el ejercicio del mando operativo. Los suboficiales tienen a su cargo la función ejecutiva, el nivel táctico. Tienen intervención primaria en las diversas misiones institucionales, ejecutando las tareas establecidas por el mando. Su objetivo refiere al saber hacer y a la especialización de su área de incumbencia.

[145] En particular, esto se hace visible en los cursos de ascenso.

[146] Los oficiales suelen ser rotados cada 2 o 3 años de destino, bajo la premisa de que quien conduce la institución debe tener un conocimiento lo más amplio y sobre la mayor variedad de espacios posible. Por el

Por otra parte, la carrera también suele estar dividida en escalafones, que visibilizan el área general de actuación, a los que se suman las especialidades o especializaciones. En ocasiones, ciertos escalafones o especialidades tienen predominancia por sobre otros, por ejemplo, para acceder a determinados cargos de conducción institucional. En algunas fuerzas (vg. Prefectura), se suma la distinción entre varios "cuerpos", como el cuerpo general y el cuerpo complementario, que emula la diferenciación presente en las fuerzas armadas[147].

Como vimos anteriormente, la carrera del personal con estado policial de la PSA está organizada en un solo cuadro jerárquico y en dos agrupamientos, que podrían ser asimilables a los escalafones de otras fuerzas: seguridad preventiva y seguridad compleja. Así, desde la misma génesis de la PSA la proyección de carrera de sus miembros siguió esta división entre prevención e investigación. Ello dotó de mayor relevancia a la función de investigación en relación con las otras fuerzas federales, en donde ha primado la función de seguridad preventiva. El escalafón general o seguridad ha sido el más importante, por sobre el resto[148], y en ninguna de estas fuerzas la función investigativa constituye un escalafón propio[149].

Es de notar que los regímenes profesionales de estas fuerzas están en su mayor parte dedicados a la carrera policial del cuadro de oficiales. En contraste, el personal subalterno (suboficiales) suele tener una proyección de carrera más relacionada con la permanencia o

contrario, los suboficiales suelen permanecer buena parte o toda su carrera en un mismo destino, lo que contribuiría al conocimiento especializado sobre la tarea que realizan.

[147] La carrera militar suele dividirse en dos cuadros (oficiales y suboficiales), que a su vez se separan en escalafones y especialidades. Dentro del cuadro de oficiales, existen el cuerpo profesional y el cuerpo comando. El primero, refiere a personas con título universitario adquirido en el ámbito civil. El segundo, alude a quienes se forman en las escuelas militares y ejercen el mando institucional.

[148] En PFA la Jefatura y Subjefatura pueden ser ocupadas por un comisario general del escalafón seguridad. En Gendarmería, solo los oficiales de la especialidad seguridad pueden ocupar los puestos de conducción más altos (Dirección y Subdirección Nacional, Jefaturas de Región). En Prefectura únicamente los oficiales del cuerpo general, escalafón general pueden acceder al más alto rango jerárquico.

[149] Una excepción parcial podría considerarse en la PFA, que instituyó la especialidad investigación criminal dentro del escalafón seguridad (Res. MS N° 600/2014).

antigüedad en la fuerza que con el desarrollo de otras características valoradas por la oficialidad.

6.1.2. Los sistemas formales de capacitación y formación policial

La formación inicial en las fuerzas policiales y de seguridad federales se vincula con las distintas proyecciones de carrera profesional. En general, esta formación inicial –tanto de oficiales como suboficiales– está dirigida a la función de seguridad preventiva, a excepción de la PFA donde, a partir del traspaso, la formación de cadetes tiene una orientación en investigación criminal. En líneas generales, los oficiales pasan tres años en las escuelas de cadetes, egresando con el grado jerárquico más bajo y un título de técnico universitario. Posteriormente, pueden realizar ciclos de complementación curricular en los institutos universitarios de las fuerzas (IUPFA, IUGNA, IUSM) para obtener títulos de grado relacionados con su especialidad.

En el caso de los agentes federales, gendarmes y marineros, la formación básica tiene una duración de 9 meses y es terminal: está principalmente focalizada en producir un agente que al egreso pueda cumplir funciones de prevención en destino. Para los suboficiales, Gendarmería y Prefectura tienen un reclutamiento y plan de estudios propio, con duración de dos años y título de técnico superior (egresan con el grado de Cabo). En PFA el paso de agente a suboficial está dado por un curso de ascenso luego de cierto tiempo de servicio. Por último, como vimos en el capítulo 4, la PSA tiene un único curso básico de formación, que dura 9 meses y es dictado por el ISSA. Los egresados ingresan a la fuerza con el grado de Oficial Ayudante y son incorporados al agrupamiento seguridad preventiva.

Además de los trayectos formativos iniciales, el personal con estado policial tiene una oferta de capacitación continua, a través de cursos de especialización y exámenes de ascenso, que habilitan a integrarse a ciertos cuerpos de la fuerza (asalto táctico, orden público, investigaciones), a ocupar cargos específicos (jefaturas de región, conducción institucional) y a generar y actualizar competencias generales y especiales. El sistema educativo de cada institución establece las dependencias orgánicas y modalidades bajo la que se estructura dicha oferta, cuya conducción suele estar a cargo de una Dirección de Educación[150].

La formación inicial está pensada para brindar las competencias fundamentales anteriores al desarrollo de una especialidad o el ascenso en la responsabilidad del mando. Según la mayor parte de los entrevistados, estas instancias transmiten competencias básicas. Fundamentalmente, las vinculadas al conocimiento y al compromiso con la institución, la comprensión del rol policial y el ámbito de desempeño específico de la institución. Existen variadas referencias a la formación del carácter y la madurez en la personalidad que implica el paso por las escuelas policiales. Principalmente en Gendarmería y Prefectura, se hace mención a la formación en la disciplina y el respeto a la cadena de mando, propios de la formación militar.

> La formación militar nos genera un sentido de verticalidad que es más fuerte que cualquier otro proceso. La disciplina tiene que ver con que hay un superior, [y] un subalterno. (Entrevistado #35, Comandante Mayor, GNA, Educación, 11/09/2018).

> Como toda fuerza hay una verticalidad de mando. El que ingresa como personal subalterno sabe cuáles son sus funciones y cuáles son sus deberes dentro de su especialidad (Entrevistado #32, Prefecto Principal, PNA, Educación, 13/07/2018).

La perspectiva del agrupamiento investigativo suele ser crítica de las características tradicionales o castrenses que mantiene la formación inicial, por poco útiles para la lógica de la investigación de los delitos. En este agrupamiento, surge la tensión entre el ordenamiento

[150] En el caso de la PSA, el Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria concentra las funciones de Dirección de Educación (ver capítulos 3 y 4, estructura orgánica y operacional de la PSA).

jerárquico, la disciplina, y las características de la labor investigativa, que se lleva adelante en equipos y de manera más horizontal. Especialmente en Gendarmería, esta tensión se torna más visible.[151]

Los investigadores demandan una mayor atención a ciertos conocimientos básicos que deben poseer los noveles oficiales y suboficiales para la incorporación a los equipos de seguridad compleja, por ejemplo, competencias vinculadas a la escritura y la comunicación oral. También valoran la existencia de saberes especializados, diferenciados para las distintas personas y agrupamientos. Los cursos y actividades de formación continua brindan capacitación en los requerimientos institucionales, tanto para la especialización como el ascenso, pero quienes integran los agrupamientos investigativos reclaman más formación específica para su función.

> Creo que uno tiene que ser idóneo en algo. ¿Vos qué sos? Yo soy navegante. Conozco todas las vías navegables, sé dónde puedo pasar, dónde no puedo pasar, cuánto tarda mi barco. Bueno, esa es tu parte. La mía es la parte de investigaciones; no me preguntes qué certificado tiene que llevar esa lancha para sacar porque no sé… (Entrevistado #39, Subprefecto, PNA, Investigación, 12/10/2018).

> Al policía habría que capacitarlo, desde el momento que sale de la escuela, específicamente en la especialidad donde va a ir a trabajar. Mi idea sería armar escuelas de capacitaciones en lo que es investigación... Delitos complejos, narcotráfico, delitos ecológicos, (…) capacitarlos durante un año y de acuerdo al perfil de la persona después insertarlo en el lugar en el que va a trabajar, y que siga por ese lineamiento (Entrevistado #81, Subcomisario, PFA, Investigación, 12/12/2018).

Aunque la formación se actualiza y adapta al contexto socio-político, y los miembros de las fuerzas aprecian estos esfuerzos, también señalan algunas críticas relacionadas con vacancias en los contenidos. Los entrevistados ven necesaria la mayor inclusión de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las capacitaciones, junto con la actualización en análisis patrimonial y de información criminal, y profundizar en ciertos delitos complejos, como narcocriminalidad y lavado de activos. No obstante, se pondera que en los últimos años

[151] En esta fuerza, uno de los entrevistados comentó: "*Creo que eso se perdió mucho en las unidades de investigación como esta, la disciplina. Porque no se respeta... Subalterno, superior, el trato es muy distinto... No se respeta la jerarquía, ni el saludo... En todas las unidades de investigaciones que vi son así. Un gendarme trata como se le da la gana a un superior, y creo que no es así.*" (Entrevistado #91, Cabo, GNA, Investigación, 09/01/2019).

la formación inicial se ha ampliado y los planes de estudio han ido incorporando nuevos delitos federales como la trata de personas y el ciberdelito.

6.2. La orientación de la investigación criminal en las fuerzas federales

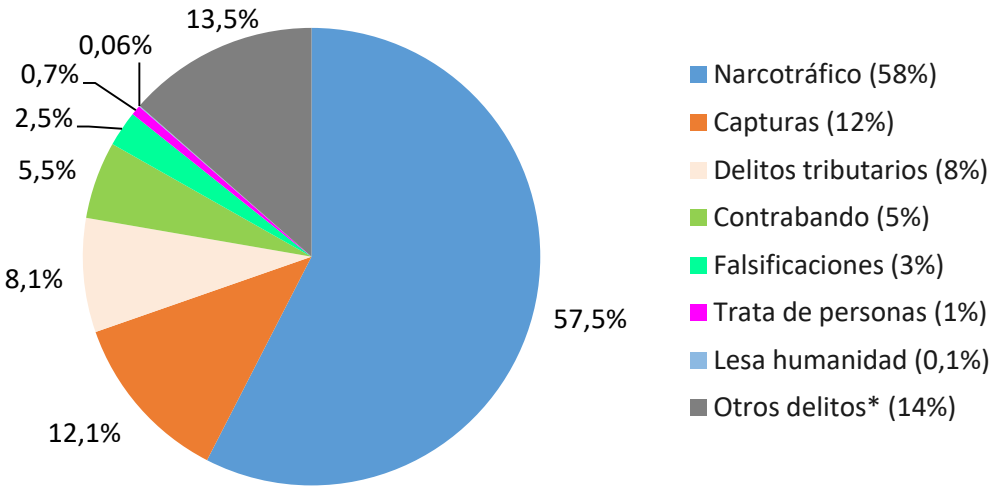
Como se detalló en el capítulo metodológico, para caracterizar la evolución temporal de los delitos investigados en las otras fuerzas no cuento con datos tan detallados como los de la PSA. Sin embargo, es posible acercarse a los principales delitos investigados a partir de los testimonios relevados. La intención es revisar la aplicabilidad y validez del argumento esbozado para el caso de estudio principal –la PSA– a partir de la comparación con los casos auxiliares –GNA, PNA y PFA–.

De manera coincidente con los datos observados para la policía aeroportuaria, en las demás fuerzas federales los testimonios apuntan que las causas más frecuentes son aquellas vinculadas con el tráfico de estupefacientes. Para el año 2019, el 58% del total de procedimientos realizados por la PFA correspondían a causas por narcotráfico (Gráfico 10). Los entrevistados de GNA y PNA apuntan en la misma dirección: el delito más frecuente sería el narcotráfico y, en zonas de frontera, el contrabando.

Siguiendo con otros delitos, el esfuerzo investigativo de la PFA ha estado orientado a las capturas (12%), los delitos tributarios (8%) y el contrabando (6%). En mucho menor medida aparecen causas por trata de personas (3%) y la proporción de delitos de lesa humanidad es ínfima (menos del 0,1%). Estos guarismos coinciden con las orientaciones del informe de gestión elaborado por el Ministerio de Seguridad para el período 2016-2019, que señala que las prioridades en materia de investigación criminal incluyeron la “lucha” contra el

narcotráfico, el "combate" a las mafias (que contiene la reducción del contrabando) y la captura de prófugos (Ministerio de Seguridad, 2019b, las comillas son mías).

Gráfico 10. Delitos investigados por la PFA (2019)



Fuente: Elaboración propia en base a Bover (2020). N=8.424. El gráfico muestra el total de procedimientos realizados por las agencias regionales y delegaciones de la Policía Federal en todo el país para el año 2019. **Otros delitos* refiere a delitos sin especificar, no incluidos en los tipos anteriores.

En lo que respecta al origen de las investigaciones, en el caso de la PFA, los miembros de las delegaciones del interior señalan que los indicios que dan comienzo a las investigaciones son, en su mayoría, denuncias anónimas[152], ya sea mediante llamados o por notas. En contraste, manifiestan que son pocas las investigaciones que comienzan mediante desprendimiento de causas judiciales anteriores, por tareas de control poblacional u otros operativos, con denuncias presenciales o mediante inteligencia criminal. En contraste, en las divisiones antidrogas de esta misma fuerza, especialmente las alocadas en el AMBA, se generan las causas a partir de tareas de inteligencia e investigación[153] y en menor medida a las denuncias

[152] Las denuncias "anónimas" constituyen una estrategia bastante utilizada por las agencias policiales para judicializar ciertos hechos detectados.

[153] Más adelante desarrollaré cómo los entrevistados de esta fuerza suelen confundir conceptualmente las tareas

anónimas. No obstante, en divisiones del interior como la de Tucumán los testimonios indican que el trabajo de investigación también puede surgir de denuncias anónimas (en este caso, por falta de confianza en la policía provincial), aunque las pesquisas comienzan principalmente en base a información obtenida en los controles poblacionales en terminales y rutas (Bover 2020). De modo similar, en Gendarmería y Prefectura surge la referencia a los controles viales, fluviales y de frontera para la conjuración del narcotráfico, vinculando la tarea preventiva con las posteriores investigaciones.

> Donde termina un procedimiento comienza la investigación. Porque ahí el juzgado ordena que nosotros investiguemos a tal o cual persona, es lo que está atrás del delito. Es un trabajo silencioso, y a veces cansador, porque no hay horarios. (Entrevistado #74, Alférez, GNA, Investigación, 11/12/2018)

> Algunas [causas] son de iniciación propia que iniciamos nosotros. Y otras, que ya vienen trabajando, o se desprenden de otras causas quizás, iniciaron otras fuerzas y se desprende de algún delito conexo, el cual, digamos, genera una nueva investigación e involucra ya sea el agua o la jurisdicción nuestra, y por eso es que nos tocan a nosotros (Entrevistado #39, Subprefecto, PNA, Investigación, 12/10/2018)

Las estadísticas del Ministerio Público Fiscal sobre investigaciones vinculadas con tráfico de estupefacientes que tramitan en la justicia federal muestran que la mitad de las causas persiguen delitos menores: tenencia simple (13%) o para consumo personal (37%) (PROCUNAR 2016, 22)[154]. El informe señala que 6 de cada 10 causas tienen inicio a partir de la acción preventiva de las fuerzas de seguridad (2016, 25). Para el organismo, esta proporción está relacionada con la mencionada preponderancia de causas por delitos menores –especialmente por tenencia para consumo personal–, en su mayoría originadas por tareas de prevención dada la persecución de casos de flagrancia por parte de las agencias policiales (provinciales y federales). Las fuerzas federales, de acuerdo a lo expuesto más arriba, deberían ocuparse de los casos más "complejos" dentro del narcotráfico, y no tanto enfocarse en la persecución del denominado "narcomenudeo".

---

de inteligencia e investigación criminal.

[154] Los datos corresponden a 2015. Una tendencia similar se observa en 2018 (PROCUNAR 2020, 81).

En esta línea, un estudio reciente analizó las sentencias judiciales por infracción a la Ley N° 23.737 y contrabando de estupefacientes dictadas por los tribunales orales federales de todo el país, en el período 2014-2016 (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti 2019). Este informe encuentra especificidades en las condenas en el marco de las causas judiciales en las que interviene cada fuerza, que son indicativas de las diversas articulaciones entre sus labores de prevención y de investigación. Por ejemplo, en PFA los tipos penales mayormente aplicados fueron tenencia con fines de comercio (38%), tenencia simple (24%) y comercio (20%), en concordancia con su despliegue operativo en la ciudad de Buenos Aires para el período señalado. En las causas en que intervino Gendarmería, cuyo accionar preventivo se caracteriza por controles en ruta, hubo una preponderancia del transporte (67%), tenencia con fines de comercio (13%) y tenencia simple (8%). En PNA fue mayoritario el transporte (31%) y el contrabando (24%), en consonancia con la labor en vías navegables, sumado a la tenencia con fines de comercio (24%) o comercio (11%). Para el caso de las condenas en las causas en las que intervino la PSA, el tipo penal principalmente aplicado fue el contrabando de estupefacientes (80%), esperable por el despliegue preventivo en el ámbito aeroportuario. A partir de esta información, encuentro dos puntos a resaltar: primero, una congruencia entre las labores preventivas y los tipos penales perseguidos por cada fuerza. Segundo, que la tarea investigativa de las fuerzas federales no parece lograr el objetivo de escalar hacia eslabones más altos de las cadenas criminales, quedando su accionar en la órbita del transporte, la tenencia simple y/o con fines de comercio.

6.3. El saber hacer policial: la labor de investigación criminal en las fuerzas federales

Al desarrollar el caso de la PSA, en el capítulo anterior vimos que existe un saber hacer particular, que combina elementos artesanales y técnicos, y que se pone en juego en el

desarrollo de las tareas investigativas, abriendo un espacio para la discrecionalidad policial. En este apartado revisaré estos hallazgos a partir de la experiencia de las otras fuerzas federales. A modo de adelanto, sugiero que existen semejanzas en el modo de entender la labor investigativa que comparten los agrupamientos complejos de todas las fuerzas, y que trascienden las diferentes culturas institucionales. Sin embargo, la ejecución de esta labor va a tener matices y particularidades según la agencia policial o de seguridad de que se trate.

6.3.1. Las tareas investigativas

De manera general para todas las fuerzas federales, sin importar el origen de la causa, la labor de las unidades de investigación debe ajustarse a su rol como auxiliares de justicia. La detección de un hecho ilícito o el oficio judicial generan una serie de tareas investigativas a desarrollar por los equipos complejos. Como vimos, estas tareas incluyen comprobación de datos, análisis de información, localización de personas, seguimientos, vigilancias y escuchas[155]. En las fuerzas analizadas en este capítulo, se suma también la actividad pericial.

> Bueno, se crea un oficio, te dan una investigación... Te dan para peritar unos teléfonos que se hayan secuestrado en el procedimiento, o te dan un nombre y vos con ese nombre vas desglosando... Buscas número, dirección de mail, con eso vas buscando en redes sociales. Todo lo que sea investigación, donde puedas buscar algo, un dato... (Entrevistado #91, Cabo, GNA, Investigación, 09/01/2019)

> Se hace un procedimiento a las subunidades o cualquier lado de la ruta y llama al perito. El perito va, analiza las drogas, hace el narcotest, las pruebas de campo, hace el pesaje, y ya nos traen… (Entrevistado #83, Alferez, GNA, Investigación, 08/01/2019)

El mecanismo que suele seguirse en las investigaciones es la corroboración de los datos que se presentan en las denuncias y el pedido a jueces o fiscales (dependiendo de la provincia esto varía) para iniciar las acciones investigativas una vez que se conoce la identidad de las

[155] Los aspectos operativos de estas tareas van mutando con el tiempo y los avances tecnológicos. Un oficial investigador opinaba que "*hasta hace unos años el trabajo policial era trabajo de campo. Ahora causas enteras se resuelven desde una computadora*". (Entrevistado #97, Comisario, PFA, Prevención, 10/01/2019)

personas mencionadas y su localización. En algunos casos, los propios policías revisan causas judiciales para rastrear la actividad de personas señaladas en denuncias que les permitan conocer la estructura de las organizaciones y a partir de ahí planificar la actividad investigativa.

He mostrado para el caso de la PSA que la labor de investigación criminal requiere de la interacción con las unidades de inteligencia policial. En esta fuerza, la investigación refiere a todo lo vinculado con la actividad de pesquisa policial, incluidas las tareas investigativas de campo y la actividad pericial forense. La inteligencia remite a la recolección, sistematización y análisis de la información criminal para la evaluación de riesgos, identificación de patrones y elaboración de documentos que orienten las estrategias operacionales y faciliten la toma de decisiones en los niveles de mando. Esta diferenciación es explícita en la normativa regulatoria de la PSA y en los lineamientos de organismos internacionales especializados en la materia. En las otras fuerzas, sin embargo, muchas veces la inteligencia es concebida como "estar de incógnito". Suele notarse cierto desconocimiento, o una línea borrosa, sobre las diferencias entre estas dos funciones policiales.

> [En la PSA] están mejor disociados que nosotros, por así decirlo. [Tienen] …gente que hacen inteligencia propiamente dicha y hacen solamente inteligencia. Y hay gente que hace investigaciones y hace solamente investigaciones. Nosotros no. Nosotros tenemos todo junto. (Entrevistado #39, Subprefecto, PNA, Investigación, 12/10/2018)

> [Tenemos la misión de ser] auxiliar de la Justicia: de la fiscalía, del juzgado… de todo lo que sea, ya sea análisis criminal, investigación, apoyar al escuadrón con la producción de información, de inteligencia. La inteligencia, muchos tienen mal nombrada esta palabra, es el producto resultante cuando uno mezcla dos o más [fuentes de] información. (Entrevistado #86, Comandante, GNA, Investigación, 09/01/2019).

En Gendarmería y Prefectura se detecta una mayor claridad en la distinción conceptual entre investigación e inteligencia, aunque el ejercicio operativo suele mezclar o combinar ambas tareas. En el caso de la PFA se observa confusión entre estas funciones, tanto en términos teóricos como operativos, lo cual es coincidente con la estructuración de la tarea dentro de la

institución[156]. En varias oportunidades durante las conversaciones, los entrevistados hablan de "tareas de inteligencia" cuando quieren referirse a tareas investigativas de campo. Además, falta en esta fuerza una separación orgánica y funcional de los equipos para estas diferentes labores; y las capacitaciones específicas sobre técnicas investigativas son dictadas por la Escuela de Inteligencia Criminal de la institución (Resolución Consejo Académico IUPFA N° 57/2018).

De acuerdo a la información relevada, por ejemplo, en las agencias regionales del interior, las unidades de inteligencia, si bien tienen cierta autonomía, se encuentran bajo el control operativo de la unidad operativa de investigación criminal y el departamento de investigación criminal del cual también dependen las brigadas de investigación. Los equipos de inteligencia realizan tareas de investigación, solapando su accionar con las otras áreas dedicadas a esta tarea. Los testimonios de los oficiales de inteligencia dan cuenta de esta indefinición de tareas entre los equipos de investigación e inteligencia criminal. En la práctica, todos terminan dedicándose a la investigación, en particular de los delitos prioritarios, que implican cuestiones vinculadas al narcotráfico, en el mejor de los casos, y, más frecuentemente, narcomenudeo (Bover 2020, 18).

[156] El Cuerpo de Inteligencia Criminal de la PFA se encontraba normado por el Decreto Secreto N° 2322/1967, que establecía la condición de *secreto* para las actividades y su personal. Si bien esta norma fue implícitamente abrogada por la Ley N° 25.520 y expresamente derogada por la Resolución MJSDH N° 38/2003, este cuerpo sigue operando bajo sus parámetros. La Ley de Inteligencia Nacional (Ley N° 25.520 y su modificatoria, Ley N° 27.126), "tiene por finalidad establecer el marco jurídico en el que desarrollarán sus actividades los organismos de inteligencia, conforme la Constitución Nacional, los Tratados de Derechos Humanos suscriptos y los que se suscriban con posterioridad (…) y a toda otra norma que establezca derechos y garantías" (art. 1). Esta misma norma define a la *inteligencia criminal* como "la parte de la inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional" (art. 2). Esta legislación inscribe a la actividad de inteligencia criminal de un marco de respeto a la constitución y los derechos humanos, diferenciándola, a su vez, de otros tipos de inteligencia, como la nacional, la estratégica militar o la contrainteligencia.

La realización de pericias es otra de las tareas de apoyo a la investigación criminal que llevan adelante las fuerzas federales y que las diferencia de la PSA, que no posee estas capacidades[157]. El desarrollo de policía científica es notable en la Policía Federal (que tiene una superintendencia para tal fin, y que antiguamente contaba con una especialidad en pericias), y también es relevante al interior de Gendarmería (ver más arriba, conformación de las estructuras operacionales).

> Nosotros hemos tenido un avance con los requerimientos de la Justicia, por un lado, para la parte investigativa y por el otro, por la parte pericial. Creo que la institución ha pasado a ser referente no solo en el ámbito de la Argentina sino a nivel regional, por determinados casos puntuales, de resonancia. (Entrevistado #50, Comandante General, GNA, Educación, 07/11/2018)

> A lo que vamos es a esto: a cómo avanzó la parte científica, el área científica en la parte del delito (...) Nosotros incluso actuamos, hoy, sobre contra-pericias. Por ejemplo, sin desmerecer cualquier fuerza, provincial o local, o federal hace la pericia. Y a nosotros nos pasa. Nos están llegando constantemente y es parte de la expansión que estamos llevando a cabo, que después el juez diga "mira, yo igual quiero otra pericia para ver si realmente..." (Entrevistado #68, Comisario Inspector, PFA, Investigación, 07/12/2018)

Los entrevistados de ambas fuerzas han destacado la importancia de los avances tecnológicos forenses para el desarrollo y esclarecimiento de las pesquisas criminales, por ejemplo, en materia de detección de cierta sustancia narcótica o para la investigación del lavado de activos. En sendos casos, además, destacan la pericia y prestigio que tienen estas áreas al exterior de las fuerzas.

[157] La ex PAN contaba con laboratorios de pericias que, si bien no estaban muy desarrollados, fueron desmantelados con la intervención institucional. Esta entendió que, para promover la especialización y eficiencia del personal policial, la labor predominante en la fuerza debía ser la persecución, conjuración e investigación del delito, dejando las tareas de apoyo en manos de otros organismos especializados a tal fin. Con la gestión 2016-2019 comenzó a fortalecerse una suerte de gabinete forense tecnológico, aunque de muy pequeñas dimensiones y alcances en comparación con las otras fuerzas.

6.3.2. Las competencias para la investigación criminal y el saber hacer profesional

Recordemos que, en el caso de la PSA, una de las competencias básicas indispensables para la seguridad compleja refería a la capacidad de volcar los hallazgos de las tareas investigativas en los informes y diligencias elevados a los juzgados. En esta línea, un comisario mayor retirado de la PFA comentaba que "*lo que no está escrito, no pasó*". Del mismo modo, surgía la habilidad de transmitir estos hallazgos de manera oral a los encargados de la instrucción penal, a fin de conseguir el visto bueno necesario para continuar o profundizar ciertas tareas o aristas de la investigación; sumado a la capacidad de expresión en los juicios orales[158].

Para lograr esta comunicación exitosa dentro del proceso penal también hace falta un conocimiento de las normas y el lenguaje específicos de la investigación criminal. Ahora, este conocimiento incluye las actualizaciones vinculadas al nuevo Código Procesal Penal Federal. Adicionalmente, la ejecución de algunas tareas requiere una combinación de experiencia y capacitación especializada, por ejemplo, para levantar evidencia en los allanamientos.

> Es importante, cuando uno va a allanar un lugar, no descartar elementos que después te pueden servir. Por ejemplo, uno a lo primero que no le daría bolilla por ahí es a un resumen de cuenta bancaria... capaz que no le das bolilla a un contrato mutuo, una escritura... Se ha especializado mucho la policía en eso, el personal, como digo yo, a empezar a tener un poquito más de olfato en ciertas cositas que son después producto de poder empezar a llegar a tirar el hilo, y llevar a investigaciones complejas. (Entrevistado #68, Comisario Inspector, PFA, Investigación, 07/12/2018)

Como vimos en el capítulo anterior, las tareas investigativas de campo constituyen el corazón de la labor de investigación criminal. Las habilidades para el trabajo en la calle incluyen la creatividad, viveza, adaptabilidad; junto con inventiva y capacidad de pensar fuera de la caja. También, responsabilidad, capacidad de trabajo autónomo, resistencia a la fatiga. Se trata de

[158] Esto implica habilidades comunicativas, pero, además, la capacidad de mantenerse calmo y sereno, controlar los nervios y poder enfrentar la situación adecuadamente.

cualidades iniciales que se desarrollan luego con la experiencia en el terreno. Estas competencias necesarias se repiten en los agrupamientos investigativos de todas las fuerzas.

> El hombre de inteligencia [investigación] tiene que tener algo especial, que no se lo enseña nadie... La viveza, la chispa, la calle… La creatividad, la perspicacia, la predisposición, el querer siempre buscar un poquito más, el estar siempre atento a la jugada, por así decirlo. Por ahí hay un policía regular ve la maniobra y no se da cuenta de qué es lo que está pasando, y hay gente que, antes que pase, ya está olfateando que algo va a pasar. (Entrevistado #40, Ayudante Principal, PNA, Investigación, 12/10/2018).

> Un investigador necesita más responsabilidad, autonomía, porque está solo en la calle. (Entrevistado #56, Comandante Principal, GNA, Prevención, 15/11/2018)

> Hoy, qué nos pasa a las fuerzas... tenemos muchas estructuras. Está el protocolo para esto, está para esto… [Pero] vas, venís, hay una improvisación. Improvisación. ¿Y cuando salís fuera de ese contexto? Yo siempre les digo a los míos: "Lo que está escrito, está todo bien... y cuando tenemos que salir de lo escrito, ¿qué hacemos?" (Entrevistado #82, Prefecto Principal, PNA, Prevención / Investigación, 12/12/2018)

La importancia de la experiencia en el terreno se explica por diferentes razones en el agrupamiento investigativo que en el preventivo[159]. Implica no parecer policía, pasar desapercibido, recabar información que constituya prueba de un delito y perseguir a quien lo comete, pensar como las organizaciones criminales para adelantarse a su jugada.

> No cualquiera puede andar en la calle. No a cualquiera podés llevarlo a una villa o a un lugar donde vos sabes que es terreno hostil, y no cualquiera trae un buen resultado. Tenés que ser especial. Tener una oficina para poner sellos, para llamar por teléfono, para recibir una directiva y hacer papeles, creo que puede andar cualquiera… (Entrevistado #39, Subprefecto, PNA, Investigación, 12/10/2018).

> La medida del investigador no es como la del gendarme. Uno está en la ruta, lo respalda el uniforme. Como investigador, soy un civil más, la idea es pasar desapercibido... Entonces hay que buscar otra forma para conseguir la información. Eso hace más delicado el trabajo, y más peligroso (...) [Uno tiene que] ver cómo piensa el delincuente, cómo se prepara el delincuente para accionar, para mover su gente, por qué lugares normalmente transita... Hay que pensarlo "como un delincuente", para ver qué es lo que el delincuente quiere. (Entrevistado #74, Alferez, GNA, Investigación, 11/12/2018)

Adicionalmente, el trabajo en causas complejas requiere la capacidad de leer los contextos sociales y políticos, tener "cintura política", para relacionarse con otros actores, como jueces, fiscales y funcionarios.

[159] "Tener calle" en el agrupamiento preventivo remite a ser autoridad preventora en diferentes territorios, en contacto con la ciudadanía y sus múltiples demandas, atento a quien puede provocar un accidente o un incidente para prevenir el hecho.

> Manejar ese tipo de causas que se suscitan a veces, [implica] poder manejarlas *y tener una cintura política correcta*, para manejarse con los juzgados, con los secretarios, que a veces son los que aprietan. (…) Solamente nosotros sabemos lo que hay que poner, jugártela, ir a dar la cara en el juzgado, las declaraciones, los juicios orales, y no cualquiera está para eso... Hacer un hecho como el que hicimos el otro día, *salir en los diarios*, en todos lados... (Entrevistado #39, Subprefecto, PNA, Investigación, 12/10/2018)

Hacia el final del capítulo ahondaré en las particularidades de las dinámicas de la interacción con los otros actores del sistema de persecución penal.

6.3.3. Los espacios de aprendizaje para la labor de investigación criminal

Vimos que hay un amplio y variado abanico de habilidades y saberes técnicos, profesionales y sociales requeridos para ser un buen detective. A su vez, identifiqué competencias emocionales fundamentales para esta función: templanza, adaptabilidad, chispa, viveza. El aprendizaje de las competencias y destrezas para la investigación criminal suele suceder, tal como vimos para el caso de la PSA, en el ejercicio de la función, en el terreno. La formación inicial de las escuelas no resulta suficiente, a la vista de los investigadores más experimentados, para desarrollar los conocimientos y habilidades que se requieren para el trabajo investigativo. Es en la propia experiencia que los investigadores adquieren, desarrollan y perfeccionan las habilidades requeridas para la pesquisa policial.

> La realidad es que uno aprende más, como dice el dicho: "*en la cancha se ven los pingos*", es así. Acá, lamentablemente es así. ¿Por qué digo "lamentablemente"? Porque creo que en la escuela tendría que haber gente que tenga verdadera experiencia. No digo que haya hecho 10 mil procedimientos, o quizás no hizo ninguno, pero por lo menos que estuvo en la oficina, que hizo un seguimiento, una escucha, una capacha. (…) Que tenga experiencia, entonces cuando vos vas a dar clases les decís a los chicos: "miren, esto se hace así, se hace asá... tienen que ver esto, tienen que ver aquello, tengan en cuenta esto, miren allá, miren lo otro...". (Entrevistado #39, Subprefecto, PNA, Investigación, 12/10/2018)

> Yo he aprendido mucho de los distintos cursos que he hecho, pero también aprendí mucho de la práctica. *Los cursos están bárbaros, me sirven... Pero para mí el principal aprendizaje es la práctica*. (Entrevistado #37, Prefecto Principal, PNA, Prevención / Investigación, 08/10/2018)

> Yo caminé mucho en Rosario, y cuando llegué, trabajaba en la calle, un jefe mío me dijo "vos prepárate para trabajar en la calle". Y me comí diecinueve juicios orales, y no me olvido nunca más de los primeros diez. Me acuerdo que, en uno, transpire tanto, pero tanto, tanto... (…) Esa sensación... hay que vivirla para saber transmitirla. Y, si no la vivís, la tenés que saber transmitir,

> para que aquel que la vaya a vivir, esté preparado. (Entrevistado #82, Prefecto Principal, PNA, Prevención / Investigación, 12/12/2018)

Si las escuelas no llegan a cubrir las necesidades para la formación en seguridad compleja, el entrenamiento *en el puesto* suele ser un recurso al que recurren en las unidades investigativas para incorporar a los nuevos miembros. Es frecuente que la integración de nuevos investigadores en destino involucre, primero, la rotación por distintos puestos de las unidades y, luego, formar parte de las brigadas; al principio en tareas más técnicas o de apoyo y luego operativas. En particular, quienes provienen del agrupamiento preventivo tienen que "sacarse el chip" y ponerse en la piel del detective. Esto es especialmente notorio en el caso de Gendarmería, donde los entrevistados repiten la diferencia entre "estar de verde" (uniformado, prevención) y "estar de civil" (investigación)[160].

6.3.4. Los recursos para la investigación criminal en las fuerzas federales

En relación con los recursos, se repiten varias de las demandas relevadas en el capítulo anterior: capacitación, acceso a medios técnicos y equipamiento y coordinación de la labor entre fuerzas. Nuevamente, las percepciones recogidas revelan limitaciones en las herramientas con que cuentan las fuerzas para llevar adelante la tarea de investigación criminal. Se percibe que las demandas y requerimientos políticos y/o judiciales en muchos casos no están acompañados de una mayor dotación presupuestaria. Tal es el caso de las nuevas exigencias de especialización en la persecución de delitos complejos para la PFA luego del traspaso.

> Ahora pasamos a cosa federal, que también tiene que haber un reacomodo de la Justicia Federal. Pero atrás de toda modificación ¿qué tiene que haber? Recursos. Esa es la realidad. Nosotros podemos cambiar los planes de estudio, muy bien, pero si atrás de eso no vienen los cambios

[160] "*Yo trabajé mucho tiempo de verde y acá es muy distinto, muy poca gente sabe a qué nos dedicamos, o, justamente, por las investigaciones, porque no podemos estar al descubierto. Así que es totalmente distinto"*. (Entrevistado #91, Cabo, GNA, Investigación, 09/01/2019)

> estructurales y lo económico para ponerlo en funciones… Yo no creo que vaya a ser tan fácil. Salvo que digan: "Bueno, todo este dinero es para esto". Entonces, ahí sí, vamos. (Entrevistado #34, Comisario Mayor, PFA, Educación, 22/08/2018)

> Estaría bueno que el poder político tome el guante del reclamo social, y dote de los recursos necesarios a las fuerzas, como para que puedan llevar adelante todo este tipo de investigaciones. Recursos en todo sentido, cantidad de gente, proveerlos de la capacitación necesaria, proveerlos del equipo necesario, proveerlos del sueldo necesario para el que tenga la voluntad un poco débil no se le venza ante el primer ofrecimiento. Son un montón de cuestiones, el estado necesita de alguna manera, para ponerse al frente, no de luchar o combatir, sino de transformar el narcotráfico en otra cosa, en necesario que las fuerzas que están involucradas tengan un sueldo digno, capacitación digna, cantidad de horas dignas. (Entrevistado #12, Secretario de fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 21/10/2016)

En líneas generales, se detectan falencias vinculadas con el equipamiento disponible. Es frecuente el uso de teléfonos celulares e incluso conexiones a internet personales. Es un problema la falta de acceso a vehículos no identificables para llevar adelante tareas de campo, a lo que se suma en muchos casos la utilización de automóviles personales, especialmente en las zonas más alejadas del país. Además del equipamiento, el requerimiento de medios tecnológicos que permitan, por ejemplo, interceptar llamadas por vías no tradicionales (especialmente WhatsApp o Telegram, pero también otros, como consolas de videojuegos), es una constante a través de las fuerzas federales.

Otro escollo está dado por la falta de experiencia de quienes se incorporan a las brigadas, que pueden provenir de otra función (por ejemplo, prevención, infantería o asalto táctico) y desconocer las especificidades de la labor de investigación criminal. Esta queja es particularmente acentuada cuando hablan de los oficiales de las fuerzas, que tienen una alta rotación de destinos y son enviados a ocupar puestos de jefatura en dependencias cuya dinámica de trabajo no conocen ni comprenden cabalmente[161]. Otra necesidad refiere a contar con personal calificado para avanzar en el desarrollo de las investigaciones, por ejemplo, respecto del análisis patrimonial y los flujos monetarios en las causas que involucran lavado de activos, pero también en otros delitos como trata de personas, narcotráfico o contrabando.

[161] "*Los que toman las decisiones no se han chocado con la realidad. La mayoría de los que han tomado decisiones no trabajó nunca en una unidad de investigaciones*" (Entrevistado #86, Comandante, GNA, Investigación, 09/01/2019).

En la PFA, una dificultad adicional para el desarrollo óptimo de la tarea está constituida por la superposición de roles al interior de la fuerza. Tanto las brigadas de las agencias y delegaciones regionales como de las divisiones antidrogas se dedican a la persecución del narcotráfico, pero sin cooperación mutua, dado que dependen de distintas superintendencias dentro de la estructura orgánica. La escasez de personal es otra de las demandas relevadas dentro de esta policía.

6.3.5. La evaluación de los resultados de la investigación penal

Un último punto vinculado al modo en que las fuerzas llevan adelante las pesquisas remite a la evaluación de los resultados de las investigaciones y el impacto en la persecución penal. Tal como vimos en el caso de la PSA, la idea de que el aumento del caudal de trabajo enviado por los operadores judiciales es producto del trabajo bien hecho y los buenos resultados en las investigaciones está presente también en las otras fuerzas federales.

> Hoy vos tenés setenta unidades de investigación criminal, que son las que trabajan a requerimiento de los jueces, en todo el territorio. Hoy, los jueces saben que tienen una unidad para investigar, y cada vez va más trabajo. (Entrevistado #50, Comandante General, GNA, Educación, 07/11/2018)

> Nosotros, es mucho pulmón, estamos aceitados, siempre nos eligen, esa es una realidad. Hoy en día a la Federal siempre se la prevalece... (Entrevistado #97, Comisario, PFA, Prevención, 10/01/2019)

La percepción de trabajo bien realizado no solo deriva de la mayor cantidad de causas que reciben de la justicia. La prolijidad con que sea llevado cada paso del proceso de persecución penal redunda en que las causas luego prosperen cuando son llevadas a juicio. La búsqueda y recolección de evidencia que pueda constituirse en medios de prueba debe ser sistemática, ordenada y debe quedar documentada cada actuación efectuada. Esto último especialmente para que luego la defensa no pueda rebatir las pruebas presentadas, evitando que caigan las causas por cuestiones procedimentales.

> Y, la investigación policial es la primer herramienta que tiene que estar clara y profesional para que después no se caiga un proceso. Yo siempre les decía: "*si yo hago una buena tarea investigativa*, y una buena tarea de reunir los elementos de prueba en una causa, *no hay abogado que me gane*". Porque esto es una pelea a ver quién es más profesional. Si yo tengo una detención donde le leo los derechos, le hago saber el material secuestrado, donde hay presencia de testigos, donde genero buenas actas y documento esos hechos irreproducibles, y después lo defiendo en un juicio oral. A ver, es imposible que el hombre salga en libertad (Entrevistado #82, Prefecto Principal, PNA, Prevención / Investigación, 12/12/2018)

No obstante, los parámetros principales están relacionados con los frutos de los procedimientos. La medición de resultados incluye indicadores como la cantidad de sustancias incautadas o personas detenidas, así como también, los niveles de la organización alcanzados y que las detenciones deriven en condenas. La definición de cuáles indicadores priman para evaluar el éxito de las causas depende de las autoridades policiales y ministeriales. En general, estas eligen mostrar cantidades, mientras que los equipos de investigación prefieren afectar las estructuras y recursos de las bandas delictivas o escalar hacia los eslabones más altos de la cadena criminal. Estos dos criterios a veces pueden resultar complementarios, y otras, entrar en tensión.

> Normalmente, lo que se ve, lo que se mide en la jefatura de todas las unidades son por la cantidad de droga incautada, que hasta el Ministerio a veces saca en la página la cantidad de procedimientos enfrentados por Gendarmería en los diferentes puntos del país. (Entrevistado #74, Alférez, GNA, Investigación, 11/12/2018)

> Si medimos por kilo, está mal... Si medimos por la calidad de la investigación, puede ser. Pero siempre seguimos midiendo por kilo. Entonces, yo hice 34 kilos, investigué dos meses, ¿cuál es el resultado? Tuvimos 11 personas detenidas, están todas condenadas. Ese es el fin. 18 vehículos, plata... Afectamos económicamente la estructura criminal. (Entrevistado #86, Comandante, GNA, Investigación, 09/01/2019)

> Mirá ahora, con qué pequeño detalle yo te saco si vos sos cabeza de organización, si estás en el medio o si sos el último distribuidor: por el grado de pureza que tiene la droga que te secuestre. Es importante. Antes, nos quedábamos con la cantidad. No, *no es cantidad, es calidad*. (...) En el área mía, con el lavado de activos, logramos detener una organización y al cabecilla, que [está] conectado directamente con la organización del Chapo Guzmán, donde transfería el dinero. Estaba incluso con las monedas electrónicas trabajando también, y hacían triangulación de dinero... Detectamos nueve propiedades en Nordelta, un yate, un avión... Era todo lo que era el lavado de activos de esa organización que estamos hablando. (Entrevistado #68, Comisario Inspector, PFA, Investigación, 07/12/2018)

Los operadores judiciales comparten algunos de estos criterios, como la cantidad de droga incautada, dinero requisado o personas detenidas. Estos actores, además, evalúan la eficacia de su accionar en función de otros parámetros, tales como el índice de resolución de casos

(por ejemplo, para causas de secuestro) o el número de causas elevadas a juicio, sobreseídas o desestimadas.

> Hemos logrado investigaciones muy exitosas en cuanto a la investigación de delitos complejos. Los ejemplos son aquellos en los cuales hemos actuado con la PSA donde *hemos secuestrado en dos o tres años más de 5 toneladas de estupefacientes* lo cual es, te diría, un récord para lo que es la justicia federal que un solo juzgado haya efectuado ese tipo de incautación. (Entrevistado #26, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 07/12/2016)

> Nosotros tenemos como una especie de estadística del juzgado que sería a resultado. Entraron tantas causas, tantas se resolvieron, en tanto tiempo, y vemos qué tipo de resolución se dio. Si pudimos elevar a juicio, si sobreseímos o si desestimamos. Ese sería el indicador más duro, pero tiene que ver con números no con calidad. Si lo vemos, como en las causas que te mencioné antes, si tienen una condena, ahí lo vemos más en cada caso concreto. Pero los indicadores que nosotros tenemos es "tenemos tantas, tantos delitos, tantas pudimos resolver, tantas no", y también está el tema del tiempo en que lo pudimos hacer. (Entrevistado #25, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 06/12/2016)

> Si vos me decís si medimos la eficacia por la cantidad, de hechos de secuestro extorsivo que se descubre en base a que la investigación la lleva la fiscalía, porque es la única manera de evaluar… *si vos me decís cuántos requerimientos de elevación a juicio hacemos por año te puedo decir cuántos hacemos, pero no sé si somos eficaces o no somos eficaces*. En lo que es la investigación propiamente dicha, bajó porque el delito mutó. La eficacia bajó porque mutó el delito. En una época nosotros teníamos un índice de hechos de secuestro extorsivo esclarecido del 80%. Era altísimo (Entrevistado #12, Secretario de fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 21/10/2016)

> Nosotros intentamos hacer como un mix. Yo cuento sentencias, no sólo para vernos a nosotros, sino al sistema judicial argentino, ver cuántas sentencias logró (que es algo que hace Naciones Unidas también en su informe de trata). Ahora, eso no me deja tranquilo ni de casualidad, porque las primeras condenas nuestras fueron sobre grupos menores. Si podemos lograr condenas con decomiso, me parece que el tema patrimonial es central. Si podemos lograr condenas de grupos de 3 o más personas, eso también lo podés medir más cuantitativamente. Si podemos lograr, también, condenas y procesamientos de funcionarios públicos, cuando vos tenés probada la participación, me parece que es un tema importantísimo, el crimen organizado. Y tratar de generar la mayor cantidad de instrucciones, eso también es importante, las intervenciones. La cantidad de denuncias que recibís, si te confían a vos como institución o no. Eso es importante, es una muestra de la confianza que uno puede generar, un dato objetivo que es más difícil de medir o no, habría que ver, pero es interesante cómo medís, para las fuerzas lo mismo. (Entrevistado #27, Fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 14/12/2016)

Nuevamente, encontramos que no existen parámetros unívocos a la hora de medir el impacto de la persecución penal. En particular en lo que respecta al delito de narcotráfico, el Ministerio Público Fiscal plantea la necesidad de reflexionar sobre el grado de eficacia y eficiencia de la persecución penal. En materia de drogas, una parte importante de los recursos de las fuerzas de seguridad terminan estando destinados a la criminalización de las personas consumidoras (considerando el elevado volumen de causas iniciadas en las que solo se investigan conductas de tenencia para consumo personal), que rara vez prosiguen su trámite a

partir del criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Arriola" (PROCUNAR 2016).

Por otra parte, los relatos del personal policial dejan entrever cierto desánimo vinculado a la posibilidad de alcanzar los eslabones más altos de la cadena criminal y de ir por detrás de las mutaciones de las modalidades delictivas. La organización interna de las bandas criminales protege a los jefes o quienes ocupan posiciones más encumbradas, dejando expuestos a los elementos más débiles de la cadena criminal (utilizando la metáfora de la organización criminal como empresa). Esto es percibido tanto por funcionarios policiales como judiciales.

> El delito mutó. Todos los que eran antes piratas del asfalto y grandes delincuentes, vieron que esa violencia les podía generar perder la vida, y como vieron que este delito empezó a ganar adeptos… se dieron a este delito, este es un delito pasivo, porque ellos, ¿qué hacen? Son la cabeza, tienen los tenientes y los soldados. Hasta que vos llegues al de arriba, el de arriba es un jefe, ese no levanta el dedo, él lo único que hace es gestionar. *Esto es una empresa*. El gerente, los subgerentes y los empleados... entonces, *los de abajo son los que trabajan, el de arriba gestiona*. Lógico, empezó de abajo, pero ahora está allá arriba y no toca nada. Y entonces, ¿qué hace? Reduce el riesgo. Reduce el riesgo de que lo maten, el riesgo de que vaya preso, porque hasta que lleguen a él... tiene que pasar por todo lo de abajo. No es solamente en la cabeza el narcotraficante, organizador, el villero. Podés tener un tipo súper capacitado, súper empresario, súper político… lo que sea, y es el que maneja toda la droga (Entrevistado #81, Subcomisario, PFA, Investigación, 12/12/2018)

> Las organizaciones delictivas por algo son organizaciones, saben cómo cubrirse y generalmente llegar a las cabecillas es más complicado. Para ellos es fácil, como dicen, "inmolar" al transportista, porque es fácil recambiarlo… Lo perdí, pongo a otro y mando un nuevo cargamento. Si me agarraron un cargamento, la forma de reponer la pérdida es enviar otro cargamento con más cantidad, a ver si ese pasa. El costo hombre que tiene para la organización es muy poco porque es un mero transportista. En algunos casos hemos logrado agarrar un eslabón más arriba, lo que se complica es agarrar un eslabón más arriba del que ya agarramos, la cabeza de la organización. Muchas veces nos hemos topado con que no está en el país, entonces, ahí es en donde una investigación transnacional es un poco más complicada. (Entrevistado #26, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 07/12/2016)

Las caracterizaciones de las organizaciones criminales recogidas en los testimonios de la PSA coinciden con los de las restantes fuerzas federales y los operadores judiciales. Estas percepciones son concordantes con las descripciones efectuadas por los organismos internacionales abocados a su persecución (EUROPOL 2017, May 2017). Por ejemplo, el Informe de Evaluación de Amenazas del Crimen Organizado de la Unión Europea estudia la criminalidad organizada que opera en esa región, notando que la estructura de estas

organizaciones suele ser piramidal, aunque de manera creciente se conforman grupos criminales más pequeños, las redes son cada vez más atomizadas y se suman expertos que colaboran en el asesoramiento a estas organizaciones. Este mismo informe señala tendencias hacia la poli-criminalidad (siendo el narcotráfico, la trata de personas y el lavado de activos los delitos más frecuentes), con altos grados de adaptabilidad por parte de los grupos criminales para mutar hacia nuevas modalidades delictivas. Por otra parte, advierte que es frecuente la recurrencia a la corrupción por parte de estos grupos organizados como medio para obtener información (datos confidenciales, sobre futuros controles o investigaciones en curso), mantenerse fuera del radar (mediante intimidación de testigos, obstrucción de la justicia o evasión de controles) y conseguir apoyo para sus actividades (obtener permisos, facilitar el transporte o manipulación de ofertas) (EUROPOL 2017, 14-16).

Los miembros de las fuerzas federales argentinas perciben que las organizaciones criminales disponen de una serie de recursos y un nivel de adaptabilidad que las pone en condiciones de ventaja frente al accionar policial. A los recursos con que cuentan estas organizaciones, se suman las garantías procesales y lo que los testimonios califican como laxitud en las penas.

> Otra cosa sorprendente, que yo lo comprobé trabajando el año pasado en ese tema, es que estas organizaciones cuentan, porque lo hemos allanado y lo hemos detenido y lo hemos incluido, en el tema de imputados, contadores, abogados y escribanos. Tienen muy buen asesoramiento. Nos tocó, en este caso que te cuento había una contadora que, que la hemos allanado incluso quedo imputada, que les daba clases de lavado... a las organizaciones. Impresionante, hay muchas cosas... es sorprendente cómo se van mutando y van actualizando las modalidades delictivas de esta gente, y cómo van buscando nuevos sistemas de lavado. (Entrevistado #68, Comisario Inspector, PFA, Investigación, 07/12/2018)

> Acá teníamos el caso de una familia. El año pasado se los allanó, se los encontró con 80 kilos de marihuana, 35 kilos de cocaína, todo, las escuchas a los hijos... Y los hijos a la semana salieron con una caución de $5 mil y de $15 mil. O sea, imagínate, un tipo que vos enganchas con 35 kilos de cocaína, 80 kilos de marihuana, $5 mil es como que vos le digas "toma, anda a comprar un caramelo". No sé en qué se basa la Justicia para decir: "bueno, que siga delinquiendo, dame $5 mil y seguí con la tuya…". Si te enganchan a vos con un kilo de cocaína y tenés que cumplir una condena de la que no vas a salir porque tenés mala conducta o lo que sea, y tenés que comerte 10 o 15 años de cárcel, yo creo que la van a pensar… Acá, si se pondrían penas más grandes también eso ayudaría (Entrevistado #79, Subinspector, PSA, Prevención, 12/12/2018)

En contraste, varios funcionarios judiciales, a pesar de no menospreciar la respuesta policíaco-penal a los fenómenos delictivos complejos vinculados al narcotráfico y a la trata de personas, resaltan la necesidad de articular políticas integrales que mejoren la situación de los sectores más vulnerables de la población para prevenir y disuadir a las actividades delictivas.

> No soy muy partidario de penalizar cosas que no habría que penalizar. Si vos empezás a limpiar el Poder Judicial de cosas que no habría que penalizar, le das otro recurso humano para poder trabajar en lo que hay que trabajar. (…) Hay que trabajar la presencia del estado, porque si no lo que transformas es un territorio narco, como lo que pasaba en la villa de Santa Fe. (Entrevistado #11, Secretario de juzgado federal, Poder Judicial, 07/10/2016)

> Simbólicamente, me parece importante condenar. (…) No lo desatiendo, pero me parece que esto [la problemática de la trata de personas] necesita de una mirada y un abordaje muy fuerte el tema de recomposición de derechos de esas personas, de cómo vos las traés o las recompensás. (…) Creo que ha habido, como pasa muchas veces, el depósito de todas las esperanzas en el sistema penal, una suerte de ilusionismo donde el sistema penal va a curar esos problemas cuando en realidad no es así, digamos, mucho más en este terreno donde la vulnerabilidad de las víctimas es, generalmente, el camino derecho a la explotación. (Entrevistado #27, Fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 14/12/2016)

Respecto de las limitaciones para avanzar en la condena de los eslabones más altos de las organizaciones criminales, se ven también en los delitos económicos complejos como el lavado de dinero o la evasión fiscal. Las bandas criminales tienen mayores recursos culturales y técnicos[162] (asesorías legales y contables, medios de transporte y comunicación, etc.) que dificultan la elaboración de normas y dispositivos judiciales para una persecución penal eficaz. Una jueza de Cámara del Tribunal Oral en lo Criminal del Poder Judicial de la Nación exponía que "*la investigación criminal del lavado de activos, y esto es en todo el mundo, tiene más modificaciones legislativas que efectividad en la aplicación de la ley*" [163].

[162] "*Los delitos económicos suceden en una clase social con mayor formación académica y especialidad. Son personas que tienen abundancia de recursos técnicos*", Dr. Javier López Biscayart, Juez Federal en lo Penal Económico. Panel: "Lavado de dinero: Extinción del dominio, la figura del informante y el arrepentido", XXIX Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos, Facultad de Derecho-UBA, Buenos Aires, 02.12.2016.

[163] Dra. Patricia Llerena. Panel: "Lavado de dinero: Extinción del dominio, la figura del informante y el arrepentido", XXIX Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos, Facultad de Derecho-UBA, Buenos Aires, 02.12.2016.

De todas formas, existen excepciones referenciadas por los oficiales y los funcionarios judiciales, tanto para los casos de narcotráfico, como para los de trata de personas y de delitos económicos.

> En narcotráfico hemos encontrado grandes organizaciones. *De hecho, hemos tenido la experiencia de algunas investigaciones en las cuales hemos agarrado desde el primer eslabón de la organización hasta el último*. (Entrevistado #26, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 07/12/2016)

> Los primeros casos que empezaron a ingresar al sistema nosotros veíamos que eran casos más pequeños, con organizaciones que tienen una logística de funcionamiento también más reducida, y a medida que fue progresando los casos de trata y nosotros también trabajando sobre esa misma información fue que ese campo de acción se fue ampliando; a funcionarios públicos, después se fue ampliando a grandes organizaciones, y hoy en día las sentencias están más matizadas digamos, no hay tantas sentencias con organizaciones pequeñas sino que *hay un poco de todo, organizaciones pequeñas, organizaciones medianas y organizaciones más grandes*. (Entrevistado #27, Fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 14/12/2016)

> *Tenemos la única condena del país por asociación ilícita fiscal*. Es una figura que se incorporó a la ley penal tributaria y como que no ha sido aplicada en muchas causas. (…) Es una asociación ilícita de aproximadamente quince personas, que lo que hacían era "fabricar" empresas apócrifas, darle un viso de legalidad, digamos. Era una empresa que se constituía en la Inspección General de Justicia, que se inscribían en la AFIP, que celebraban contratos de locación ficticios, que emitían facturas, que tenían libros falsos, etc. etc., y proveían de facturas apócrifas a contribuyentes de todo tipo… era tan grande el universo de usuarios de esas facturas que no podíamos nunca llegar a determinar la magnitud de la evasión. Ahí hubo evasiones súper millonarias… (Entrevistado #25, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 06/12/2016)

Estos ejemplos muestran ciertos avances en la resolución de los casos, abriendo la posibilidad de una mirada optimista (o, al menos, no tan pesimista) sobre los impactos de la persecución penal federal.

6.4. Las relaciones con otros actores del sistema de persecución penal

6.4.1. Las redes de trabajo vinculadas a la investigación criminal

Las redes de trabajo incluyen la relación con los actores responsables de la instrucción penal (secretarios, jueces, fiscales), y también la cooperación interagencial, especialmente entre fuerzas. Los funcionarios judiciales explican que suelen elegir a los auxiliares de justicia por razones vinculadas a su experiencia en el tipo de delito investigado, por el caso detectado por

una acción preventiva, por los recursos humanos y técnicos disponibles, y, sobre todo, por los lazos de confianza construidos en el tiempo[164]. Esta confianza suele basarse en la labor bien desempeñada, así como la honestidad y la buena fe percibida por parte de los operadores judiciales con respecto a los detectives policiales.

> Si se trata de un caso de prevención, se sigue trabajando con la fuerza que realizó la prevención. Después, no tenemos un método de selección de determinada fuerza. Puede ser por la cercanía del lugar, por la capacitación del personal, una serie de factores que hacen al momento de tomar la decisión digamos: "es esta fuerza, esta división". (Entrevistado #26, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 07/12/2016).

> En realidad, es una cuestión de confianza. Es gente que uno los conoce del trabajo de veinte años acá (en mi función, cuatro años), pero siempre los he visto trabajar, siempre han sido gente honesta. Entonces, uno confía en ellos porque sabes que no te van a decir una cosa por otra. *Sin perjuicio de que uno siempre hace un seguimiento* y demás. (Entrevistado #10, Secretario de juzgado federal, Poder Judicial, 07/10/2016).

> Es un problema qué usas y qué no de un lugar [de una fuerza], por los riesgos de contaminación, digamos… *A los tipos que les confiás, confiás*. Ves que te trajeron el trabajo, que no se mandaron ninguna cagada, que preguntaron en el momento oportuno cosas que otro no te pregunta... cuando trabajábamos de secretarios en el juzgado federal, eso nos dio mucho manejo con las fuerzas, entonces vos ya sabés quién te va a llamar por teléfono, sabés quién trabaja bien, tenés que saber delegar también. Y tenés que saber perdonar cuando se mandan una cagada, pero de buena fe… (Entrevistado #27, Fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 14/12/2016).

> En general utilizamos auxiliares de la PFA. La PFA cuenta con contadores, tienen expertos informáticos, en ese momento nosotros trabajamos con una división concreta, que es la que investiga más delitos económicos y, fundamentalmente, desde el comisario para abajo son casi todos contadores. Ese fue el motivo. La experiencia. (...) *Creo que la policía cuando quiere trabaja muy bien*. A veces no, a veces sí. Es verdad que tienen una carga de trabajo impresionante… De lo mismo que nosotros nos quejamos acá, de la falta de personal, es también extensivo a las fuerzas de seguridad. (Entrevistado #25, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 06/12/2016)

En algunos casos, la elección de la fuerza sucede por la negativa. Por ejemplo, un entrevistado comentaba que si conoce que en un determinado lugar hay una fuerza en connivencia con el delito (vg. protección de prostíbulos en un caso de trata), trae a otra, para hacer un control cruzado[165].

[164] Bover (2020) encuentra que algunas fuerzas notan que, por la antigüedad del vínculo, los medios y presupuesto con el que cuentan, las unidades investigativas de GNA, por ejemplo, en el norte del país, cuentan con un volumen mucho mayor de causas y procedimientos que son testimonio de la confianza que se establece desde la justicia federal con esa fuerza.

[165] Rodríguez Estévez (2005, 33-5) llega a resultados similares en su análisis de la relación entre fiscales y policías. De acuerdo con este autor, los fiscales eligen con qué agencias policiales y/o equipos trabajar por la confianza construida a partir de la experiencia. Estos actores son conscientes de que deben apoyarse en la fuerza

Es de notar que la investigación criminal requiere un *feedback* constante entre quienes conducen la instrucción penal (Poder Judicial, Ministerio Público Fiscal) y quienes la llevan adelante (policías, fuerzas de seguridad). En esta interacción se abre un lugar para el ejercicio de la autonomía policial. Los entrevistados concuerdan en que los policías, en su rol de auxiliares de justicia, tienen espacio para proponer la ejecución de ciertas tareas investigativas a los operadores judiciales (vg. escuchas, allanamientos), señalar nuevas pistas o vías de investigación (ej. investigar a nuevas personas que surgen de los seguimientos) o incluso añadir nuevos delitos a las causas (vg. en una causa por narcotráfico avanzar en la investigación por lavado de activos). Los operadores judiciales apoyan la existencia y la necesidad de este intercambio para el desarrollo óptimo de la persecución penal.

> Se genera una confianza, se genera un dialecto, en el cual uno le puede transmitir bien lo que sucede al juzgado, y cómo se va direccionando la investigación (…). Entonces, eso genera un buen *feedback* (Entrevistado #39, Subprefecto, PNA, Investigación, 12/10/2018).

> La realidad es que el tipo que está en la calle, el tipo que mira, el tipo que hace el relevamiento, *es el personal que está ahí*. (Entrevistado #11, Secretario de juzgado federal, Poder Judicial, 07/10/2016)

> Estamos en una comunicación constante con las fuerzas de seguridad, en cuanto a cómo se realizan los trabajos y el *feedback* por parte de las fuerzas de seguridad de qué es lo que está obteniendo. (...) El análisis de la policía nos sirve para saber [si] estamos en condiciones de realizar un procedimiento en el cual, a modo de ejemplo, yo pueda detener un camión ingresando a la capital o es riesgoso porque lo puedo perder, [si] tenemos la capacidad operativa para seguir un transporte desde el norte a la capital. (Entrevistado #26, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 07/12/2016)

> Tenemos una manera de trabajar en la cual nos apoyamos y confiamos en las fuerzas auxiliares, sobre todo para hacer investigaciones de campo, que son fuera de acá. Y en realidad hay ciertas líneas o consejos de acreditación de este trabajo de campo que las tenemos prolijamente enunciados. Nosotros estamos en contra de esas tareas de inteligencia abiertas que en general les daban a las fuerzas de seguridad diciendo, por ejemplo, "decime si hay trata en tal lugar". [Hay que dar instrucciones precisas.] Tenés que ir a ver: "Ok, éste es el prostíbulo, fenómeno. Fíjate en el prostíbulo cuántas mujeres hay, si podés pescar la tonalidad de las pibas que hablan, de dónde pueden llegar a venir. Fíjate si hay una barra y si en esa barra se pagan los pases. Fíjate si los pases se hacen ahí o se hacen afuera. Fíjate si las pibas que salen vuelven a entrar…" Es decir, todas cosas que hacen a lo que vas a tener que probar en el juicio. (Entrevistado #27, Fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 14/12/2016)

---

para la investigación criminal y, para ello, deberían confiar en su accionar. Sin embargo, resalta también la desconfianza que muchos miembros del Ministerio Público manifiestan respecto de la policía, por ejemplo, por falta de transparencia.

Esta mirada del poder judicial y el ministerio público coloca el espacio de la autonomía o discrecionalidad de los investigadores policiales, en general, no como un problema sino más bien como una solución para el desarrollo efectivo de las investigaciones. Sin perjuicio de lo anterior, los funcionarios judiciales también manifiestan estar atentos para no ser embaucados con causas contaminadas o vinculadas a prácticas ilegales. Los entrevistados reconocen que existen segmentos de las policías corrompidos por los negocios criminales (como el narcotráfico o la trata de personas), además de direccionamientos políticos en causas sensibles, como el caso del atentado a la AMIA o la muerte de Nisman[166]. Para evitar que se rompa el lazo de confianza con los agentes, los operadores utilizan estrategias o salvaguardias judiciales en el desarrollo de las prácticas investigativas, como presionar con los plazos a las diligencias policiales o cambiar de auxiliar de justicia ante resultados irregulares.

Los investigadores policiales, por su parte, demandan acciones de los operadores judiciales para conseguir resultados más complejos en las investigaciones y llegar más arriba en las organizaciones delictivas. Solicitan, asimismo, mayores herramientas y celeridad para avanzar en las investigaciones. Muchas veces, lo que es percibido como una falta de respuesta por parte de los miembros del ministerio público y la justicia, genera frustraciones en el personal policial.

El vínculo con el poder judicial resulta necesario para el éxito de las operaciones de investigación. Al respecto, los testimonios encuentran diferencias en el accionar de los

[166] La causa AMIA refiere a uno de los mayores atentados terroristas ocurridos en Argentina, ocurrido el 18 de julio de 1994 frente a la sede porteña de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), que provocó la muerte de 85 personas y dejó más de 300 heridos. La investigación judicial estuvo plagada de sospechas e irregularidades; el primer juicio (2001-2004) reveló un amplio encubrimiento en el que estuvieron incluidos la justicia argentina y los servicios de inteligencia, pero absolvió a todos los acusados. En septiembre de 2004 se creó una fiscalía especial para el caso (Unidad Fiscal AMIA), a cargo del fiscal federal Alberto Nisman. El 18 de enero de 2015, Nisman fue encontrado muerto con un tiro en la cabeza en el interior del baño de su vivienda; las hipótesis que aún se evalúan son: suicidio, suicidio inducido o asesinato. Nisman había denunciado a la entonces Presidenta Cristina F. Kirchner por presunto encubrimiento del atentado a la AMIA a través de un memorándum de entendimiento firmado con Irán; y al día siguiente de su muerte debía concurrir a la Cámara de Diputados a dar testimonio en relación con esta investigación.

juzgados federales y fiscalías del interior respecto de la región del AMBA. En general, suelen ser más críticos de los primeros, donde los tiempos de contestación a los pedidos de los equipos investigativos (ej. un allanamiento o una escucha) suelen ser más largos y, en consecuencia, se torna más difícil avanzar con las investigaciones. En algunos casos, estos obstáculos pueden sortearse cuando las causas se producen en colaboración con países europeos o agencias internacionales donde los plazos y la actitud colaborativa de los agentes judiciales son otros.

A las redes de trabajo entre justicia y policía se suman las relaciones de colaboración interagencial, en particular con otras fuerzas policiales y de seguridad. En este sentido, los testimonios recuperan experiencias positivas de cooperación interpolicial internacional. Al mismo tiempo, los funcionarios policiales entrevistados expresan deseos de una mayor articulación, tanto desde la justicia (cuando, por ejemplo, dos fuerzas investigan la misma causa) como desde el gobierno (generando espacios de intercambio institucional). Sobre todo, apuntan sobre la necesidad de incrementar los dispositivos y modalidades de compartición de la información, incluyendo aquí también otras agencias estatales (como, por ejemplo, AFIP). Este compartir información, a su vez, puede chocar con ciertos recelos o mismo la competencia entre fuerzas (e incluso entre distintas unidades dentro de la misma fuerza)[167].

Estos vínculos entre personal de distintas fuerzas se construyen, la mayoría de las veces, de manera informal, a partir de vínculos personales[168]. Estos lazos pueden forjarse, por ejemplo,

[167] "*Hay recelos, pero los recelos tienen que quedar de lado. Acá tiene que primar la profesionalidad. Yo no digo de dar información sensible, pero compartir...*" (Entrevistado #81, Subcomisario, PFA, Investigación, 12/12/2018). "*La utopía sería... estaría bueno que el investigador, desde una computadora, tenga acceso a muchos organismos. Obviamente, con las restricciones del caso, con la autorización debida y las responsabilidades que amerita acceder a información. Eso, hoy en día, no lo tenemos con un clic, como lo hace el FBI*." (Entrevistado #96, Oficial Principal, PFA, Investigación, 10/01/2019)

[168] Estos contactos personales pueden propiciarse por los propios organismos gubernamentales. A modo de ejemplo, la gestión de P. Bullrich generó un dispositivo de capacitación conjunta para mandos altos y medios de las fuerzas federales y provinciales, que funcionó entre 2017 y 2019. Este Instituto Conjunto de Conducción Estratégica tenía como uno de sus objetivos conformar una red de colaboración interinstitucional en el campo de

a raíz de la participación en eventos o capacitaciones conjuntas organizadas por el ministerio u otra agencia. O también ser generados de manera particular por los propios investigadores[169]. El intercambio de información se realiza de manera más ágil cuando hay contactos informales previos. En cambio, los pedidos de información efectuados por la vía institucional suelen ser más engorrosos y demorar más tiempo. Culminando con el tópico de la cooperación en la investigación criminal, es de notar que las fallas no aparecen sólo entre actores estatales sino también con empresas privadas, como las que manejan las cámaras de seguridad o las empresas de telefonía[170].

6.4.2. Intereses, presiones y decisiones en la conducción de la investigación criminal

Una de las hipótesis centrales de la tesis es que los magistrados judiciales siguen las agendas del poder ejecutivo en la orientación de la pesquisa penal. Esta presunción encuentra su observable empírico en los tipos de delitos investigados por las fuerzas. Especialmente, en la evidencia recolectada sobre la PSA, desarrollada en el capítulo anterior, aunque también los datos parciales recogidos para la PFA, Gendarmería y Prefectura apuntan en esta misma dirección. Las fuerzas federales, por su parte, también son sensibles a estas agendas de seguridad. A continuación, muestro cómo las demandas por parte del gobierno y la opinión

---

la conducción estratégica y la investigación criminal (https://twitter.com/ICCE_minseg/status/1107653936624947204?s=20&t=Z5DXNqTihrzwdBMwbVWcBw)

[169] "*Va en la habilidad y la capacidad del que genera eso. Yo, por ejemplo, me fui a la cárcel, los invité a una jornada, armamos una jornada de narcotráfico. Generé un vínculo [con el Sistema Penitenciario Federal] (…) y tengo el contacto... Lo hice por mi cuenta. Y, bueno, la verdad es que tengo información gracias a eso*" (Entrevistado #81, Subcomisario, PFA, Investigación, 12/12/2018)

[170] "*Las cámaras de vigilancia no funcionan en ningún lado, las agencias privadas que tienen las autopistas tampoco hacen demasiado para colaborar con la seguridad, que no hay una responsabilidad social empresaria respecto, por ejemplo, a las empresas de telefonía*" (Entrevistado #12, Secretario de fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 21/10/2016).

pública, referidas a la persecución de ciertos delitos, aparecen en los testimonios del personal de las fuerzas. Luego, me focalizo en cómo estas agendas y presiones se hacen presentes en los relatos de los magistrados judiciales.

Los policías que llevan adelante las investigaciones son conscientes de las presiones que reciben tanto del Poder Ejecutivo como de los grandes medios de comunicación. El accionar policial, si bien condicionado por las instrucciones que reciben de los operadores judiciales, también muestra un componente estratégico en su relación con el Poder Ejecutivo. En particular, quienes están en los mandos más altos de las instituciones policiales, están atentos a las orientaciones que da el gobierno y también a lo que demandan los medios masivos de comunicación.

> *Que la Ministra está llamando*, y quiere saber esto [en relación con el curso de alguna causa]. (Entrevistado #81, Subcomisario, PFA, Investigación, 12/12/2018)
>
> Después, tenés toda la parte de Justicia Legítima, que apareció con el anterior gobierno [C. F. Kirchner], *que te tiraban todo para atrás*... (Entrevistado #87, Comisionado Mayor, PSA, Investigación, 09/01/2019)
>
> Por supuesto, *después desde el periodismo empiezan a decir* que "es por el tema del narcotráfico", que "todo viene por ese lado". Pero uno no sabe por qué tema es, pero hay mucha inseguridad dentro de la localidad, entonces por ese tema pedían la parte por el Municipio que nosotros salgamos a la calle…. (Entrevistado #86, Comandante, GNA, Investigación, 09/01/2019).

Por otra parte, los testimonios de los funcionarios judiciales dan cuenta de los condicionamientos que las demandas políticas y de la opinión pública ejercen sobre las decisiones de jueces y fiscales sobre qué y cómo se investiga. Los magistrados no son indiferentes a la influencia de los medios masivos de comunicación, aunque manifiestan no dejarse guiar (al menos, no totalmente) por lo que estos publican.

> Uno sabe que cuando las cosas están saliendo en los diarios, en definitiva, tiene que dar una respuesta más rápida, *salir en el diario la verdad es que te mete un poco de presión*. "Bueno, sáquenme a mí del foco que quiero trabajar tranquilo". (Entrevistado #25, Secretario juzgado federal, Poder Judicial, 06/12/2016)
>
> Yo creo que *en la realidad puede ser alta esa incidencia* [de la presión mediática]. Lo que pasa es [que] si las políticas públicas, tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo, o mismo las

> políticas del poder judicial, son claras, esa agenda, la mediatización de las agendas públicas, tienen menos incidencia. Cuando las agendas no son tan claras, es posible que pase esto con las agendas mediáticas, [que] pueda conmover un poco más a los funcionarios, digamos. (Entrevistado #98, Juez federal, Poder Judicial, 12/04/2019)

> ...esto fue en plena campaña política [2015]. Y ahí me llamaban todos los medios. Es más, querían pegarle al gobierno de Macri para que yo dijera que la ciudad de Buenos Aires era un taller clandestino, y que la ciudad debió allanar eso. Y, por otro lado, sufría también la presión del otro lado pensando que yo estaba jugando para el gobierno... Sobre todo en estos tiempos de grieta, esto de ¿para quién jugás vos? A mí me pone muy contento cuando me dicen que no saben para quién juego, eso a mí me da una libertad y una tranquilidad enorme. (...) Y esas presiones, que te parece que *por ahí no son presiones de amenaza "te voy a matar", sí son presione*s. "Bueno, te mando a este periodista para que le digas tal cosa...". (Entrevistado #27, Fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 14/12/2016)

A las presiones mediáticas se suman las presiones políticas. La orientación de la política criminal establecida por el poder ejecutivo sirve de lineamiento para el accionar de los operadores judiciales. Estos reconocen los virajes en las agendas gubernamentales, que pueden coincidir o no con sus propias preferencias personales. Los entrevistados manifiestan, por un lado, estar atentos a estos cambios, que marcan el rumbo de acuerdo a las decisiones del electorado y como respuesta a la realidad social. Sin embargo, también señalan que las expresiones públicas pueden generar coerciones para llevar los resultados de las investigaciones en determinada dirección.

> Y presiones tenés, sí, tenés. *Las presiones que más tenés son las presiones más sutiles y que son también las más incómodas* y las presiones de gente que vos conocés. (...) [Con el tema de trata] creo que uno de los grandes retrocesos que tuvo el cambio de gobierno [de C. F. Kirchner a M. Macri] fue [la desarticulación de] RENATEA[171], eso fue una pérdida enorme para lo que era el sector agrario... (Entrevistado #27, Fiscal federal, Ministerio Público Fiscal, 14/12/2016)

> Yo creo que *el poder judicial debe tomar nota cuando el poder ejecutivo decide ir detrás de una de las persecuciones o políticas públicas criminales*. Debe tomar nota e intentar estar a la altura. Porque evidentemente esa agenda no la toma el poder judicial, pero también no puede ser ajeno a la existencia de esa agenda. Porque aparte se presupone que esa agenda está derivada al registro de la realidad. Hay que ir acompañando, pero esto no quiere decir acompañar a la política ni acompañar a la visión política de la cosa. Acompañar es otra cosa, acompañar es que se está dictando el problema y que la justicia tiene que estar a la altura de ese problema, porque es parte del método de solución de ese conflicto. (...) Tenemos un trabajo que es muy particular, *tenemos que tomar decisiones todo el tiempo. Son decisiones complejas que afectan intereses*, siempre hay unos que están contentos con la decisión que tomaste, y otros que no van a estar contentos. Tampoco es nuestra función contentar a los demás, simplemente hacer nuestro trabajo y listo (Entrevistado #98, Juez federal, Poder Judicial, 12/04/2019).

[171] El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) fue una entidad autárquica bajo jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación que existió entre 2012 y 2016. Con la reorganización de este registro a partir de 2016 el entrevistado refiere al cambio en el énfasis dentro de las investigaciones de trata, que pasó de la explotación laboral a la explotación sexual.

> *Hay presiones mediáticas, la repetición de un hecho determinado en un medio* genera que la gente interprete que lo que se está haciendo no es lo que corresponde. Y [presiones] políticas también. Hoy por hoy, *que el presidente diga* que no tiene que estar preso el carnicero[172], obviamente, al fiscal que tenga que resolver le genera presión. Y también eso me parece que obedece a la necesidad y al clamor social. Entonces, yo salgo a dar una respuesta a lo que la gente quiere escuchar, pero muchas veces esto no es lo que está determinado en la ley. (Entrevistado #10, Secretario de juzgado federal, Poder Judicial, 07/10/2016)

Adicionalmente, los testimonios judiciales dejan entrever la posibilidad siempre latente de ser removidos por el Poder Ejecutivo, con la consecuente incertidumbre y los incentivos para actuar de acuerdo con las agendas gubernamentales.

> Eventualmente tu única defensa va a ser esta, el expediente y tu forma de conducirlo, por supuesto que estoy en desacuerdo de que cada gobierno utilice esos mecanismos para generar inestabilidad, genera preocupación en un juez ((Entrevistado #98, Juez federal, Poder Judicial, 12/04/2019).

> Estamos vigilados, como juez no podés hacer nada que te exponga públicamente, porque a los pocos minutos todo el mundo lo sabe y hasta puede costarte el cargo. (Juez federal, citado por Renoldi 2005, 171).

Este accionar de los jueces que orienta la persecución penal de acuerdo con los lineamientos de política pública en materia de seguridad es coincidente con el análisis de Helmke (2002, 2005) para el caso de los ministros de la Corte Suprema de Justicia en Argentina; que muestra que los magistrados acompañan las preferencias del ejecutivo mientras este mantiene su fortaleza. Asimismo, se corresponde con los incentivos y presiones que describen Flom y Post (2016) para el caso de la provincia de Buenos Aires, en especial los referidos al escarnio público y la amenaza de juicio político.

[172] En referencia al mediático caso del "carnicero", Daniel Oyarzún, quien atropelló y mató a un ladrón que lo había asaltado en su comercio del partido bonaerense de Zárate, en septiembre de 2016. Al respecto, el Presidente M. Macri había declarado que "debería estar con su familia, tranquilo, tratando de reflexionar en todo lo que pasó" (Clarín 15.09.2016).

6.5. Discrecionalidad policial y delegación selectiva en las fuerzas policiales y de seguridad federales

En este capítulo presenté la labor de investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad elegidas como casos auxiliares: PFA, GNA y PNA, con el objetivo de examinar los alcances y limitaciones de las conclusiones del caso central y contrastar la validez externa de esos hallazgos. En primer lugar, vimos cómo está organizada la investigación criminal en estas fuerzas, lo que puso en evidencia el diseño organizacional original que posee la PSA, en particular en lo que refiere a la conducción institucional y el despliegue operacional. Las fuerzas analizadas tienen estructuras y carreras profesionales más tradicionales, que replican los modelos castrenses y fomentan la producción endogámica de cuadros de conducción. Esto les da una mayor estabilidad y continuidad institucional, al tiempo que limita la permeabilidad a las exigencias de la dirección gubernamental. Si bien el nombramiento de los más altos cargos depende de decisiones y relaciones políticas en todas las fuerzas, en la PSA la sensibilidad a los virajes de gobierno se hace más notable, en tanto su conducción es enteramente civil y no necesariamente reclutada dentro de la misma institución.

Las diferencias en el tamaño y el despliegue operacional también son destacables a la hora de analizar la tarea de investigación criminal. Aunque todas las fuerzas trabajan en ámbitos jurisdiccionales exclusivos, en el caso de la PSA este resulta bien acotado, ya que su labor preventiva se realiza solamente en los aeropuertos del país. De este modo, una de las características de esta policía es que su labor investigativa es generada mayoritariamente por fuera de su jurisdicción exclusiva, limitando la discrecionalidad en la generación de causas a partir de acciones preventivas. A diferencia de lo sucedido en PSA, en los casos auxiliares las investigaciones parecen tener una mayor preponderancia de origen interno, lo cual podría

indicar una mayor libertad de estas fuerzas en la elección de qué causas o delitos investigar en mayor medida.

Aunque con menor disponibilidad de datos, encontré que la orientación de la persecución penal sigue patrones que podrían asimilarse a los desarrollados en profundidad para la PSA, en tanto los tipos de delitos investigados tienen concordancia con las agendas gubernamentales. Los datos indican que el esfuerzo investigativo de PFA, GNA y PNA está dedicado principalmente al delito de narcotráfico. Evidencia adicional proveniente de otros estudios sobre la cuestión dio apoyo a esta tendencia, detallando las modalidades de intervención de cada fuerza (PROCUNAR 2016, Souto Zabaleta, Delfino y Sarti 2019). Con todo, la información disponible sobre el origen de las investigaciones y los tipos de delitos investigados ha sido limitada, por lo que debería profundizarse en la construcción de evidencia al respecto.

Más adelante, me adentré en el examen del saber hacer profesional que se pone en juego en las investigaciones. Precisamente, la discrecionalidad policial encuentra su espacio a partir de ese saber hacer, que requiere de destrezas tanto técnicas como artesanales. Los testimonios recogidos indican que las competencias policiales profesionales para la investigación criminal son similares para las cuatro fuerzas y se diferencian de las requeridas para la actividad preventiva. También es común el señalamiento de que el modelo tradicional/castrense típico de la formación básica de oficiales y agentes no es suficiente para la generación de estas competencias, las cuales se aprenden en las dependencias de los agrupamientos investigativos. En los últimos años del período de análisis, la oferta formadora y capacitadora en investigación criminal con modalidades y dinámicas más innovadoras ha aumentado, y actualmente se ha llegado a incorporar a los planes de estudio de formación básica de oficiales y agentes.

Por último, el examen de las redes de trabajo con los otros actores del sistema de persecución penal pone al descubierto la construcción de lazos de confianza con base en la experiencia y la labor conjunta. Los magistrados valoran positivamente el saber hacer policial para el desarrollo de las tareas investigativas. No obstante, al mismo tiempo, establecen mecanismos de control a sabiendas de la existencia de actores policiales comprometidos con las actividades criminales. Este doble juego de confianza y control da lugar a lo que denomino la *delegación selectiva* de jueces y fiscales en el accionar policial para la conducción de las causas de investigación. Las instrucciones que dan los operadores judiciales, además, están influenciadas por las demandas y presiones que reciben por parte tanto del gobierno como de la opinión pública, referenciadas en los testimonios relevados.

La Tabla 9 resume las principales características de la investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad federales a partir de la información desarrollada.

Tabla 9. La investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad federales

Institución	PFA	PSA	Gendarmería	Prefectura
Conducción institucional	Oficiales (personal policial)	Personal civil	Oficiales (personal policial)	Oficiales (personal policial)
Tamaño*	5.336	32.664	39.393	23.988
Personal destinado a la investigación criminal**	Alrededor del 10% del total de la fuerza. Se suma un 4% que realiza tareas de inteligencia	Entre el 8 y el 10% del personal policial. Se suma un 1% que realiza tareas de inteligencia	Entre 3 y 5% del personal de la fuerza	Alrededor del 3% del total de la fuerza
La investigación criminal dentro de la carrera profesional	Es una de las especialidades del escalafón seguridad desde 2014. Antes, existía la especialidad pericias	La seguridad compleja es uno de los dos agrupamientos (escalafones) en los que está estructurada la carrera policial	No constituye escalafón ni especialidad. Existe la especialidad criminalística dentro del escalafón general	No constituye escalafón ni especialidad
Orientación de la formación inicial	Investigación (desde 2017, especialmente el cuadro de oficiales)	Prevención	Prevención	Prevención
Principales delitos investigados	Narcotráfico, contrabando, delitos fiscales	Narcotráfico, trata de personas, robo y/o hurto, lesa humanidad	Narcotráfico, contrabando	Narcotráfico, otros delitos
Percepción interna sobre el desempeño en investigación criminal	Prestigio, especialidad en pericias y análisis forense	Crecimiento profesional, buen desempeño en las investigaciones, confianza de la justicia	Prestigio, especialización en pericias, confianza de la justicia	Aprendizaje y dedicación. No parece una labor relevante a nivel institucional
Percepción externa (mirada de los operadores judiciales)	Destaca el equipo contable y las capacidades periciales	Destaca el profesionalismo y la prolijidad en las intervenciones. Aptitud para causas complejas como trata de personas. Buenos resultados en lesa humanidad	Destaca el equipo contable y la disponibilidad de personal. Dificultades para causas complejas como trata de personas	Dificultades para causas complejas como trata de personas. Sin otras referencias sobre esta fuerza

Fuente: Elaboración propia. * Número de efectivos. Datos correspondientes al Presupuesto 2019 (Dec. Adm. N° 12/2019). **Estimación de la autora en base a Bover (2020), datos recogidos en entrevistas, fuentes secundarias e información interna provista por la PSA y el Ministerio de Seguridad. Los datos están actualizados a 2017, a excepción de la PFA, cuya información es de 2019.

Conclusiones

El objetivo de esta tesis ha sido examinar el rol de policías y operadores judiciales en la dirección de la investigación criminal a nivel federal en Argentina, en diferentes contextos de gobierno. Las preguntas que guiaron la investigación indagaron: ¿En qué medida los policías son libres en la elección de qué investigar y cómo investigarlo? ¿Qué rol juegan las acciones del gobierno y los requerimientos de los operadores judiciales en el direccionamiento de su trabajo? ¿Con qué recursos cuentan para realizar las investigaciones? ¿Qué intereses, saberes y destrezas ponen en juego a la hora de participar en las investigaciones? ¿Cómo se evalúa la eficacia en materia de investigación criminal?

Las hipótesis principales establecieron que, en la investigación criminal federal, la orientación del accionar policial está limitada por los lineamientos que emanan del gobierno y de la interacción con operadores judiciales estratégicos; y que la discrecionalidad policial se explica por el ejercicio de un saber hacer fundamental para la investigación de los delitos. En este capítulo final de la tesis realizaré, primero, un repaso por el recorrido que siguió esta investigación, sintetizando los principales hallazgos a la luz de las hipótesis y el marco analítico propuesto; luego me enfocaré en las contribuciones centrales de la tesis relativas a las dimensiones teórica, metodológica y práctica.

Como indiqué desde el comienzo, mi investigación se asentó en un esquema analítico interrelacional, que me permitió mapear no solamente el comportamiento de las principales variables analizadas, sino también su interacción al interior y entre los distintos niveles y subniveles de análisis sugeridos. De modo convergente con el modelo de Della Porta (1999), utilicé dos grandes niveles analíticos: uno estructural-contextual y otro operacional. Dentro

del primero, incluí la información de contexto necesaria para aproximarme al marco y margen de acción que tienen los actores involucrados en la investigación criminal. Esto incluyó la estructura del sistema de justicia y de persecución penal a nivel federal, la organización de los ministerios del Poder Ejecutivo nacional y las características institucionales de las fuerzas policiales y de seguridad federales que actúan como auxiliares de justicia. Un segundo componente dentro de este nivel macro refirió a la conformación de las agendas gubernamentales de seguridad, que surgen de la interacción entre el gobierno, sus preferencias y las demandas en materia de política securitaria, que pueden ser más progresistas o más punitivistas.

En el nivel operacional tenemos los elementos que componen las dinámicas de la investigación criminal propiamente dicha. Aquí estudié las estrategias que despliegan tanto los funcionarios policiales como los operadores judiciales en el desarrollo de las investigaciones. Estas estrategias se dan en el marco de los condicionamientos estructurales descriptos más arriba, y se orientan por los intereses y preferencias de estos actores, principalmente, sobrevivir en los cargos y avanzar en sus carreras. Por último, analicé la labor de investigación criminal efectivamente llevada adelante por los agentes policiales. Nuevamente, esta tarea se encuentra limitada por el contexto institucional y las interacciones con otros actores. Sin embargo, en este espacio es donde se ponen en juego, y también en valor, las competencias y saberes profesionales que tienen los policías en el terreno.

El relevamiento empírico dio apoyo a las hipótesis planteadas al inicio de la investigación. En primer lugar, se verifica una variabilidad en los tipos de delitos investigados que se corresponde con mis expectativas teóricas. Este hallazgo entra en tensión con la idea de que la policía puede, por sí misma y de manera inconsulta, conducir las investigaciones hacia los delitos más favorables para ella. Sin embargo, encontré que existe un espacio para el ejercicio

de la discrecionalidad policial. Este espacio está vinculado a ese saber hacer que despliegan los policías en su labor, a su competencia y criterio profesional, dados tanto por la experiencia como por el conocimiento técnico. En suma, observo que existe una delegación de los jueces y fiscales hacia los agentes policiales, pero esta es una delegación *selectiva*. Los magistrados judiciales eligen qué causas remitir a las fuerzas, en cuáles intervenir de manera más directa y en qué tareas dejar más margen de acción policial. Esta elección está dada por las relaciones de confianza construidas en el tiempo y por los recursos humanos y materiales con que cuentan las fuerzas, así como por la experiencia favorable en operativos previos. Adicionalmente, las instrucciones emitidas por los operadores judiciales se encuentran influenciadas por las agendas de seguridad, configuradas a partir de las presiones y demandas provenientes tanto del gobierno como de la opinión pública.

En el caso concreto de la PSA, vimos que es una fuerza que trabaja primordialmente a requerimiento del poder judicial. Las causas que investiga esta policía tienen en mayor medida un origen externo. Esto nos da la pauta de que es una fuerza que, progresivamente, ha ido adquiriendo experiencia en el accionar con operadores judiciales en materias distintas de su labor preventiva y por fuera de su jurisdicción exclusiva. No obstante, las investigaciones que inician en el ámbito aeroportuario, por tareas de prevención, siguen el patrón esperado de acuerdo con su origen, predominando los delitos de mayor prevalencia en ese ámbito (robo, hurto, narcotráfico –principalmente, bajo la modalidad de contrabando– y, en mucha menor medida, trata de personas).

El examen de los casos auxiliares, PFA, Prefectura y Gendarmería, arroja una batería de elementos comunes a los agrupamientos investigativos de las cuatro fuerzas federales. En particular, las tareas, las competencias y los espacios de aprendizaje son similares entre ellas. No obstante, el grado de permeabilidad a las demandas externas (judiciales o políticas) parece

depender de algunas características organizativas de las fuerzas, en especial en manos de quién recae su conducción y su tamaño. La conducción civil y el tamaño más pequeño otorgan en la PSA un mayor peso a los requerimientos políticos y judiciales. En contraste, las mayores dimensiones y la conducción policial endogámica otorgan a fuerzas más tradicionales como Gendarmería y Prefectura una mayor independencia. En el medio se encuentra la PFA, que, aunque mantiene la conducción policial y tiene dimensiones mucho más grandes que las de la PSA, vio reducido su tamaño significativamente con el traspaso a la Policía de la Ciudad, a la vez que perdió su anclaje territorial tradicional. Todo ello, sumado a las múltiples intervenciones que fue sufriendo esta policía desde antes de la creación del Ministerio de Seguridad, la vuelven también un poco más sensible a las demandas del poder político y judicial. Es cierto que con la reconversión de la PFA de una policía preventiva a una policía de investigaciones es de esperar que el rol protagónico del agrupamiento complejo en esta institución aumente, e incluso supere al de la PSA. Probablemente esta tendencia implique también un mayor acercamiento a los direccionamientos del gobierno y la justicia federal en dicha tarea.

Respecto de la orientación del accionar policial en la investigación criminal a nivel federal (qué delitos persigue penalmente la policía), la primera hipótesis conjeturaba que estaría condicionado por las instrucciones recibidas de los operadores judiciales, a su vez influenciadas por las agendas del gobierno en materia de seguridad. En efecto, los hallazgos muestran variaciones en los tipos de delitos investigados por la PSA según su origen y también a lo largo del tiempo, coincidentes con las expectativas teóricas expuestas. En cuanto a la modalidad de inicio de las causas, vimos que en aquellas con origen externo preponderan el narcotráfico, la trata de personas y las causas de lesa humanidad. Así, destaca en esta fuerza la participación en causas de investigación de delitos “complejos”, detectados por fuera del

ámbito aeroportuario. Los testimonios de los responsables judiciales a cargo de estas problemáticas delictivas confirman la preferencia por trabajar con esta policía, en general resaltando sus cualidades distintivas, manifestando encontrarla más abierta a la persecución de estos delitos que otras instituciones más tradicionales y militarizadas. Los resultados revelan que, efectivamente, las investigaciones de la PSA están mayormente abocadas a dar respuesta a los requerimientos judiciales (cerca del 60% de sus causas inician de modo externo).

Por otra parte, no obstante, las causas iniciadas de manera interna muestran que, a la hora de decidir en su ámbito de desarrollo específico, la PSA va detrás de los delitos con mayor ocurrencia en su espacio de actuación preventivo y delimitados por su competencia profesional. Las investigaciones de origen preventivo persiguieron en su mayoría el narcotráfico, seguido de robo y/o hurto en el ámbito aeroportuario y, en menor medida, contrabando. En contraste, en las otras fuerzas federales parecen preponderar las causas de origen interno, lo que sería indicativo de una mayor libertad de acción en estos cuerpos a la hora de elegir qué delitos perseguir. Esta presunción está basada en los testimonios de los entrevistados por no contar con datos estadísticos disponibles, por lo que un primer punto para la agenda a futuro refiere a la construcción y disponibilidad de información estadística sobre esta cuestión.

Los datos sobre la evolución temporal de los delitos investigados dan sustento a la hipótesis de la influencia de las agendas gubernamentales en la conducción judicial de las investigaciones. En gestiones de gobierno más cercanas a la visión progresista o de izquierda adquirieron mayor relevancia los delitos vinculados a crímenes de lesa humanidad, trata de personas (con énfasis tanto en la explotación sexual como laboral) y el lavado de activos (además del narcotráfico, que fue el delito más frecuente en todos los períodos). Del otro lado,

con las administraciones más próximas a la mirada punitivista o de derecha proliferaron las investigaciones de narcotráfico (en mucho mayor medida que en las otras gestiones, y con mayor énfasis en las incautaciones), trata de personas (con foco solamente en la explotación sexual), contrabando y, en menor medida, lavado de activos. La contrastación de estos hallazgos con los casos auxiliares parece confirmar estas primeras conjeturas. Aunque con información más limitada, los datos sobre tipos de delitos investigados en las otras fuerzas federales dan apoyo a las impresiones recogidas para la PSA.

El accionar estratégico (Helmke 2002, Helmke y Sanders 2005), tanto de funcionarios judiciales como policiales, surgió en los testimonios de ambos grupos de entrevistados. Estos actores son conscientes de las presiones y demandas que ejerce, principalmente, el poder ejecutivo, pero también los medios de comunicación. Los magistrados judiciales relatan estar atentos a las indicaciones generales que efectúan los gobiernos, mientras que los investigadores policiales revelan un comportamiento adaptativo frente a los cambios políticos.

La segunda hipótesis de la tesis se refería al espacio y el contenido de la *discrecionalidad policial* en la persecución penal. Los resultados demostraron que, efectivamente, esta capacidad discrecional está relacionada con el saber hacer profesional que se pone en juego en la labor de investigación criminal. Esta competencia profesional difiere de las destrezas necesarias para la tarea preventiva, donde son buscadas cualidades tales como la actitud de servicio, la comprensión del rol policial, la disciplina, la integridad, la responsabilidad y la templanza. Sin despreciar estas cualidades, la labor investigativa valora en mayor medida el conocimiento normativo y jurídico, la comunicación oral y escrita, la creatividad, la improvisación, la capacidad de pensamiento lateral y la tolerancia a la frustración. Más allá de la formación básica inicial, las destrezas y habilidades necesarias para la investigación criminal se aprenden en el puesto y en la práctica.

El saber hacer policial combina elementos del modelo técnico (la relevancia del conocimiento de los códigos y procedimientos, el lenguaje y el protocolo judicial) y del modelo artesanal (la importancia de la experiencia, del trabajo en terreno, de la cualidad personal) (Monjardet 2010). Esta mixtura de características técnicas y artesanales apunta, a diferencia de los agrupamientos preventivos, a mimetizarse con ambientes diversos para recabar información útil para probar un delito y/o atrapar un delincuente. También, a tener la cintura política para relacionarse con actores de poder como sectores de la justicia, la prensa y el mismo gobierno. Los saberes que despliegan los investigadores policiales en el desarrollo de sus tareas son el basamento de las relaciones de confianza que se establecen con los operadores judiciales. Los magistrados ponderan el saber hacer policial para el desenvolvimiento eficiente y eficaz de las faenas investigativas y establecen lazos de confianza asentados, principalmente, en la experiencia de trabajo conjunto. Empero, también instituyen mecanismos para monitorear el desempeño de los policías (al estilo de las alarmas contra incendios propugnadas por McCubbins y Schwartz 1984), a fin de cuidar las garantías del proceso y evitar ser embaucados con datos o evidencia contaminada.

En este doble juego de confianza y control aparece lo que llamo la *delegación selectiva* de los jueces y fiscales en el accionar policial para la conducción de causas de investigación. Los testimonios muestran que, en las causas de origen externo, los funcionarios judiciales conducen plenamente las investigaciones, eligiendo la fuerza con quien trabajar en base a la experiencia de la institución en la persecución de la modalidad delictiva, los recursos con que cuente y/o la confianza establecida. Para el caso de la PSA, los delitos complejos, tales como trata de personas, lavado de activos o crímenes de lesa humanidad, están asociados mayoritariamente con este origen externo. Por otra parte, los delitos iniciados a partir de acciones preventivas o denuncias han exhibido una tendencia coincidente con la expectativa

teórica del enfoque delegativo (Sain 2002, 2008, Arslanián 2008, Sozzo 2014). Este origen está vinculado, en la PSA, con la persecución de delitos comunes, como robos, hurtos y detección de tráfico de estupefacientes en el aeropuerto. En las otras fuerzas federales, la evidencia parcial recolectada sugiere una asociación entre los tipos delictivos vinculados al narcotráfico perseguidos y la labor preventiva de las fuerzas, primando la tenencia simple o para consumo personal.

En esta misma línea, el análisis de las entrevistas demuestra que los investigadores policiales no son simples auxiliares de justicia. Existe un margen de acción para orientar la investigación criminal, por ejemplo, en la ejecución de las tareas investigativas, en la selección de lo que muestran o no de su trabajo y los elementos de persuasión que utilizan frente a los requerimientos de los instructores judiciales (sugerir una medida determinada, poner el énfasis en determinados hechos, promover cierta línea de acción). Esta discrecionalidad, como se dijo, es percibida como un saber hacer necesario para la investigación de los delitos, tanto por los actores judiciales como por los policiales. Ambos concuerdan en que los agentes policiales son quienes están en el terreno, cumpliendo una función y realizando un despliegue que los funcionarios de justicia no hacen ni pueden hacer.

Pasando a las contribuciones de la tesis, el enfoque analítico elegido procuró comprender en profundidad tanto las actividades rutinarias llevadas adelante por los policías en el desarrollo de sus tareas investigativas, como las interacciones con los actores judiciales, ocurridas en el marco de dichas tareas y considerando distintos contextos institucionales y gubernamentales. Esta aproximación buscó arrojar luz sobre dos aspectos difíciles de asir, por su opacidad y las resistencias de sus protagonistas, y muchas veces soslayados por la literatura (Brodeur 2011).

En este sentido, los hallazgos permitieron, por un lado, aumentar el conocimiento de las dinámicas de las faenas cotidianas llevadas a cabo por agentes policiales y operadores judiciales. Adicionalmente, ahondaron en las decisiones referentes a qué tipos de crímenes investigar, prestando atención a un nivel poco abordado en los estudios de política judicial, como son los tribunales federales de primera instancia (Kapiszewsky y Taylor 2008).

Otro de los aportes teóricos consistió en mostrar los límites y alcances de las teorías delegativas en el direccionamiento y supervisión de las tareas policiales en investigación criminal. La tesis examinó el rol y la influencia del gobierno y de la justicia federal en la organización de la investigación en las fuerzas, junto con su peso en qué, cuánto y cómo se investiga. Además, propuse una manera de entender a la discrecionalidad policial que pone énfasis en las competencias profesionales aprendidas en el trabajo coordinado entre policías, jueces y fiscales. Asimismo, resalté las diferencias, en ocasiones descuidadas por la literatura, sobre las competencias necesarias para las labores de prevención e investigación criminal, junto con los modos de adquirirlas.

Dentro del campo disciplinar de la ciencia política, considero que este trabajo aporta al conocimiento de las relaciones entre gobierno y burocracia. En términos de Brodeur (2011), la policía, como burocracia estatal, no funciona como instrumento o como isla, más bien es una mezcla de ambas. En la interacción entre el Poder Ejecutivo y la policía se ponen en juego influencias, intereses, idiosincrasias institucionales. Los resultados de esta tesis revelan que lo que pide el gobierno (o la justicia) no se implementa automáticamente, sino que pasa por el tamiz institucional. Las agencias policiales no son islas, porque vemos que las directrices gubernamentales se toman en cuenta, por ejemplo, cuando el análisis de las causas investigadas expone el crecimiento de la persecución de crímenes de lesa humanidad en la PSA. Es visible también en cómo estas instituciones (en especial, la PFA) van adaptando sus

estructuras de acuerdo a las demandas políticas. Sin embargo, tampoco son solamente instrumentos, porque las instrucciones que reciben son filtradas antes de ser puestas en marcha.

La primera contribución metodológica refiere a la elección de un estudio de caso central, con otros casos auxiliares o sombra, aplicado a las redes de trabajo para entender las dinámicas de la investigación criminal a nivel federal en Argentina. Este abordaje ha dado cuenta de que no basta con enfocarse en una sola burocracia y sus reglas para comprender y explicar qué, cómo y por qué hace lo que hace. Se destaca la perspectiva interrelacional mencionada más arriba, junto con la descripción densa de las estructuras, características e idiosincrasias institucionales, más la normativa y organización del sistema legal.

Adicionalmente, la tesis se basa en un extenso trabajo empírico, reflejado en la variedad y cantidad de la evidencia recogida. Se realizaron y analizaron cerca de un centenar de entrevistas a funcionarios policiales con distintos rangos y roles dentro de las cuatro fuerzas federales y operadores judiciales tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público Fiscal. Se tuvo acceso a reportes estadísticos y se construyó un dataset original con información detallada sobre las causas en las que participa la PSA. Se sumó el análisis de normativa, artículos periodísticos y otras fuentes secundarias relativas a la conformación organizativa de las instituciones participantes del proceso de persecución penal y las agendas de seguridad. También se examinó una batería de información obtenida mediante participación directa en las actividades de la PSA y con otras fuerzas organizadas por la autoridad ministerial y diálogos informales con actores policiales, judiciales y gubernamentales.

Puse cuidado en que todo este material empírico fuera obtenido de manera rigurosa y sistemática, registrando cada paso, tomando notas, codificando y estandarizando información

disímil en base a criterios definidos, ordenando los diversos materiales. Espero que la evidencia recogida permita realizar inferencias no sesgadas que rompan con la opacidad de las fuerzas y visibilicen las labores de los agentes policiales junto con el entramado de relaciones que se tejen en torno a su accionar. En particular, considero que dos aportes de esta tesis han sido las entrevistas en profundidad con los diversos protagonistas de la investigación criminal, dada la importancia de capturar la perspectiva de los actores, y haber podido contar con información estadística disponible para conocer y analizar las causas investigadas por la PSA. A futuro, sería deseable profundizar en estas estrategias, especialmente generando datos estadísticos que posibiliten caracterizar las investigaciones realizadas por otras fuerzas.

Por último, el desarrollo y los hallazgos de este trabajo pueden ser útiles para comprender los alcances y limitaciones del accionar de los protagonistas de la persecución penal a nivel federal y pensar reformas en el sistema de investigación criminal en nuestro país. Al comienzo de este documento señalé que los organismos nacionales e internacionales más prestigiosos en el estudio de la persecución penal proponen reorientar la política criminal hacia la identificación, investigación y penalización de los delitos socialmente relevantes, atacando a los eslabones más altos de las organizaciones criminales. Desde la reinstauración democrática en nuestro país se han planteado reformas en las instituciones del sistema de persecución penal alineadas en esa dirección. Repasé a lo largo de la tesis los cambios más salientes que han afectado el rol de policías, jueces y fiscales en la investigación criminal.

Dos de ellos se encuentran en pleno desarrollo, con implicancias profundas para las dinámicas de la investigación criminal a nivel federal. Por un lado, la implementación del nuevo Código Procesal Penal Federal de corte acusatorio; y, por otro, la transformación de la Policía Federal Argentina desde una agencia policial de prevención ciudadana a una policía de investigaciones de la delincuencia organizada a nivel federal. La nueva identidad institucional

que está asumiendo la PFA podría acercarla al modelo instalado con la reforma de la policía aeroportuaria. De ser así, debería observarse una preponderancia de la función investigativa y una mayor especialización en torno a la persecución del crimen organizado, evitando el solapamiento de funciones entre distintas unidades organizativas. Espero que el producto de esta tesis pueda constituirse en un insumo útil para la discusión sobre la mejora de las políticas públicas en materia de seguridad, en general; y de los niveles de proactividad, eficacia e imparcialidad en la investigación criminal de delitos federales, en particular.

Más allá de los aportes y contribuciones indicados, es conveniente señalar los alcances y limitaciones de los hallazgos de este trabajo. Vimos que el análisis presentado aquí para la PSA puede ser aplicable a otros cuerpos policiales o de seguridad que actúan en el nivel nacional/federal y/o que se dedican a la persecución de la criminalidad organizada (por ejemplo, en otras partes del mundo), aunque tomando en cuenta los factores intervinientes vinculados a características institucionales. Cabe considerar que las conclusiones aquí vertidas sobre la discrecionalidad policial positiva están circunscriptas al terreno de la investigación criminal, cuya actividad, como señala acertadamente Monjardet (2010), está sujeta a un mayor control y reglamentación, provenientes especialmente de la rama penal de la justicia. Quedan parcialmente fuera del alcance de esta explicación las tareas de prevención, así como también la labor de las policías abocadas a la persecución de delitos comunes en el ámbito subnacional, con un amplio control territorial. Trabajos futuros podrán indagar en esas instancias no abordadas por esta investigación.

A los tópicos mencionados más arriba, se suma la necesidad de integrar todos los componentes del sistema de persecución penal. Actualmente, se observa que estos trabajan como compartimentos estancos y la literatura que los estudia replica muchas veces esa separación. Incluso una lectura rápida del mapa del Estado deja ver la duplicación de

funciones y, sobre todo, la desconexión entre los distintos organismos. En la dirección de la política criminal intervienen el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como fue expuesto anteriormente. Pero también cumplen un rol el Ministerio Público Fiscal y la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Además de las fuerzas policiales y de seguridad que, como fue elaborado a lo largo de este trabajo, son las encargadas de auxiliar a la justicia en esta labor. A todo lo anterior se añade la falta de articulación entre la justicia y el sistema carcelario, y entre la política criminal y la política penitenciaria. Estas cuestiones abren interrogantes y establecen una vasta agenda de investigación a futuro. Más allá de esta agenda, en conjunto, espero que los resultados de este estudio contribuyan a una mejor comprensión acerca de la compleja relación entre política, policía y justicia en el marco de la investigación criminal federal en Argentina.

Referencias

Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD). (2010). *Acuerdo para la Seguridad Democrática.* Obtenido de Acuerdo de Seguridad Democrática: http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/acuerdo_para_la_seguridad_democratica.pdf

Alemán, S. (2021). Contienda entre jueces… competencia federal penal. *Revista Jurídica AMJFN*(8). Obtenido de https://www.amfjn.org.ar/2021/05/13/contienda-entre-juecescompetencia-federal-penal/

Andersen, M. E. (2002). *La policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro.* Buenos Aires: Sudamericana.

Arias, E. D. (2006a). *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security.* Chapell Hill: University of North Carolina Press.

—. (2006b). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies, 38*, 293-325.

Arslanián, L. (2008). *Un cambio posible: delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires.* Buenos Aires: Edhasa.

—. (2011). Seguridad ciudadana: hacia un cambio de paradigma. *Tercer Seminario Internacional sobre Políticas de Seguridad.* Córdoba: Universidad Nacional de Villa María.

Artico, J. C. (2018). Estructura del Poder Judicial de la Nación. *Revista Pensamiento Penal*. Recuperado el 20 de junio de 2019, de http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/46892-estructura-del-poder-judicial-nacion

Barreneche, O. (2007). La Reforma Policial Del Peronismo En La Provincia De Buenos Aires, 1946-1951. *Desarrollo Económico, 47*(186), 225-248.

—. (2010). De brava a dura. La policía de la provincia de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX. *Cuadernos de Antropología Social*(32), 31-56.

Barro, R. J. (2000). Rule of law, democracy, and economic performance. En M. Myles (Ed.), *2000 Index of Economic Freedom* (págs. 31-49). Washington DC: The Heritage Foundation.

Barzelay, M., & Cortázar Velarde, J. C. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social.* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 21 de febrero de 2022, de https://publications.iadb.org/es/publicacion/15330/una-guia-practica-para-la-elaboracion-de-estudios-de-caso-sobre-buenas-practicas

Bergman, M., & Langer, M. (2014). *El proyecto de Código Procesal Penal Nacional Acusatorio: aportes empíricos para la discusión en base a la experiencia en Provincia de Buenos Aires.* Documento de trabajo, UNTREF, CELIV.

Berni, S. (2015). *Manual de capacitación policial en el Uso Racional de la Fuerza.* Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.

Bianciotto, L. (2013). Previsión, anticipación y viveza. A propósito de la relación entre prácticas policiales y ámbito judicial en Rosario. En S. Frederic, M. Galvani, J. Garriga Zucal, & B. Renoldi (Edits.), *De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad* (págs. 305-326). La Plata: Ediciones de periodismo y comunicación.

Binder, A. (2002). La reforma de la justicia penal: entre el corto y el largo plazo. *Sistemas Judiciales, 2*(3), 67-72.

Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Blumstein, A., & Wallman, J. (Edits.). (2006). *The crime drop in America.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bonner, M. (2009). Media as Social Accountability. The Case of Police Violence in Argentina. *The International Journal of Press/Politics, 14*(3), 296-312. doi:http://dx.doi.org/10.1177/1940161209334521

Borinsky, M. (2016). La Justicia Federal Argentina: organización y funcionamiento. *Infobae.* Recuperado el 12 de agosto de 2019, de https://www.infobae.com/opinion/2016/08/09/la-justicia-federal-argentina-organizacion-y-funcionamiento/

Bover, T. (2020). *La investigación criminal en la Policía Federal Argentina - Agencia Regional Federal Tucumán.* Informe presentado a la Subsecretaría de Formación y Carrera del Ministerio de Seguridad de la Nación.

Bratton, W., & Dennis, N. (1998). *Zero tolerance: Policing a free society.* Londres: IEA Health and Welfare Unit.

Brodeur, J.-P. (2011). *Las caras de la policía. Prácticas y percepciones.* Buenos Aires: Prometeo.

Bronitt, S., & Stenning, P. (2011). Understanding Discretion in Modern Policing. *Criminal Law Journal, 35*(6), 319-332.

Calderón, G., Robles, G., Diaz-Cayeros, A., & Magaloni, B. (2015). The beheading of criminal organizations and the dynamics of violence in Mexico. *Journal of Conflict Resolution, 59*(8), 1455-85.

Calzado, M., & Van Den Dooren, S. (2009). ¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales. *Delito y Sociedad, 1*(27), 97-113. doi:https://doi.org/10.14409/dys.v1i27.5282

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). (2005). *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento.* Santiago de Chile: CEJA.

—. (2007). *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina.* Santiago de Chile: CEJA.

—. (2013). *Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal.* Santiago de Chile: CEJA.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2003). *Derechos humanos en Argentina: Informe 2002-2003.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Obtenido de https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2003/07/IA2002-2003.pdf

—. (2004a). *Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal.* Buenos Aires: Siglo XXI.

—. (2004b). *El CELS cuestiona los lineamientos generales del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad presentado por el gobierno.* Obtenido de https://www.cels.org.ar/common/documentos/cels_evaluacion_plan_seguridad_justicia_2004_2007.pdf

—. (2012). *Derechos humanos en Argentina: Informe 2012.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

—. (2015). *Derechos humanos en Argentina: Informe 2015.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores. Obtenido de http://www.cels.org.ar/especiales/informe-anual-2015/wp-content/uploads/2015/12/CELS-Informe-2015.pdf

Chávez, R., Ferejohn, J., & Weingast, B. (2011). A Theory of the Politically Independent Judiciary. A Comparative Study of the United States and Argentina. En G. Helmke, & J. Rios-Figueroa (Edits.), *Courts in Latin America* (págs. 219-247). Cambridge: Cambridge University Press.

Ciafardini, M. (2006). *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles.* Buenos Aires: Ariel.

Comisión Bicameral de Monitoreo e Implementación del Código Procesal Penal Federal. (2021). *Informe Diagnóstico. Implementación del Código Procesal Penal Federal. Distrito Salta de la Justicia Federal Penal.* Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación Argentina.

Costantino, G. (2014). Las políticas de seguridad en Argentina: los límites de la autonomía policial. *Aposta, revista de ciencias sociales*(63).

Costantino, G., & Gutiérrez, M. (2017). Reforma policial y profesionalización en seguridad aeroportuaria (2005-2015). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*(28), 59-90.

—. (2018). *Políticas de seguridad, crímenes violentos y población carcelaria en Buenos Aires (1991-2016).* Ponencia presentada en las V Jornadas de Investigación en Política y Gobierno "Estudios sobre la provincia de Buenos Aires", San Martín.

Costantino, G., Gutiérrez, M., & Page Poma, F. (2021). Profesionalizaciones divergentes en las policías y fuerzas de seguridad federales argentinas. *Delito y Sociedad, 30*(51), 1-22. doi:https://doi.org/10.14409/dys.2021.51.e0030

Cross, F., Heise, M., & Sisk, G. (2002). Above the Rules: A Response to Epstein and King. *The University of Chicago Law Review, 69*(1), 135-151.

Dammert, L. (2005). Reforma policial en América Latina. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*(12), 53-64.

Della Porta, D. (1999). Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta. En D. McAdam, J. D. McCarthy, & M. N. Zald (Edits.), *Movimientos sociales, persepectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* (págs. 100-142). Madrid: Istmo.

Dewey, M. (2013). El Leviatán híbrido: Las fuentes de poder policial en el Conurbano Bonaerense. *Miríada, 5*(9), 67-88.

—. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina.* Buenos Aires: Katz Editores.

Díaz Pucheta, S. (2017). El sistema acusatorio en los procesos penales de América del Sur. *Revista Argumentos*(4), 1-19.

Domingo, P. (2004). Judicialization of politics or politicization of the judiciary: Recent trends in Latin America. *Democratization, 11*(1), 104-26.

Dube, A., Dube, O., & García-Ponce, O. (2013). Cross-border spillover: US gun laws and violence in Mexico. *American Political Science Review, 107*(3), 397-417.

Duce, M. (2005). *El ministerio público fiscal en la reforma procesal penal en América latina: visión general acerca del estado de los cambios.* Santiago de Chile: CEJA.

Duce, M., & Riego, C. (Edits.). (2006). *Desafíos del ministerio público fiscal en América Latina.* Santiago de Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Durán-Martínez, A. (2015). To kill and tell. State power, criminal competition and drug violence. *Journal of Conflict Resolution, 59*(8), 1377-1402.

Eaton, K. (2003). Can Politicians Control Bureaucrats? Applying Theories of Political Control to Argentina's Democracy. *Latin American Politics and Society, 45*(4), 33-62.

Eckstein, H. (1975). Case Studies and Theory in Political Science. En F. I. Greenstein, & N. W. Polsby (Edits.), *Handbook of Political Science, vol. 7, Political Science: Scope and Theory* (págs. 79-138). Reading: Addison-Wesley.

Edwards, A. (1957). *The social desirability variable in personality assessment and research.* New York: Dryden.

Epstein, D., & O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers.* Nueva York: Cambridge University Press.

Epstein, L., & King, G. (2002). The rules of inference. *The University of Chicago Law Review, 69*(1), 1-133.

Epstein, L., & Knight, J. (1998). *The Choices Justices Make.* Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

—. (2000). Toward a Strategic Revolution in Judicial Politics: A Look Back, a Look Ahead. *Political Research Quarterly, 53*, 625-61.

Escudero, A. (2017). La reforma policial como problema de investigación. Una revisión bibliográfica crítica y multidisciplinaria para el estudio del fenómeno en la provincia de Buenos Aires. *Revista de investigación interdisciplinaria en métodos experimentales, 1*, 83-113. Obtenido de https://ojs.econ.uba.ar/index.php/metodosexperimentales/article/view/1656/2342

EUROPOL. (2017). *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. Crime in the Age of Technology.* The Hague: Europol.

Fiuza Casais, P. (2019). El Paradigma De La Seguridad democrática: Un Abordaje Desde La 'historia Del presente'. *Estado & Comunes. Revista de Políticas y Problemas Públicos, 2*(3). doi:https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n3.2016.29

Flom, H. (2019). State Regulation of Organized Crime: Politicians, Police, and Drug Trafficking in Argentina. *Latin American Politics and Society, 61*(3), 104-128. doi:https://doi.org/10.1017/lap.2019.6

Flom, H., & Post, A. (2016). Blame Avoidance and Policy Stability in Developing Democracies: The Politics of Public Security in Buenos Aires. *Comparative Politics, 49*(1), 23-42.

Föhrig, A. (2013). Political Determinants of Crime: Analysis of the Metropolitan Area of Buenos Aires. *XXXI Congreso Latin American Studies Association.* Washington DC.

Frederic, S. (2008). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia.* Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

—. (2014). Modos de dar seguridad, adaptación y obediencia en el escenario de re-despliegue territorial de la Gendarmería Nacional Argentina. *Estudios, 32*, 219-241. doi:https://doi.org/10.31050/re.v0i32.11592

Frederic, S., Galvani, M., Garriga Zucal, J., & Renoldi, B. (Edits.). (2013). *De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad.* La Plata: Universidad Nacional de la Plata.

Frühling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

—. (2007). The Impact of International Models of Policing in Latin America: The Case of Community Policing. *Police Practice and Research, 8*(2), 125-144.

Galeano, D. (2005). Gobernando la seguridad. Entre políticos y expertos. En G. Kaminsky (Ed.), *Tiempos inclementes: culturas policiales y seguridad ciudadana* (págs. 91-124). Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

García Vila, G., & Maglia, E. (2019). *Profesionalización policial y apertura al cambio en la Policía Federal Argentina.* Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia" (SAAP-UNSAM), San Martín.

Garriga Zucal, J. (2013). Usos y representaciones del 'olfato policial' entre los miembros de la policía bonaerense. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 6*(3), 489-509.

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma.* Berkeley: University of California Press.

Gendarmería Nacional Argentina (GNA). (2020). *Plan Estratégico Institucional 2020-2023 de Gendarmería Nacional.* Buenos Aires: Gendarmería Nacional Argentina. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan-estrategico-20-23.pdf

George, A., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.* Cambridge: MIT Press.

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review, 98*(2), 341-354.

—. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices.* Cambridge: Cambrige University Press.

Gerring, J., & Cojocaru, L. (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods. *Sociological Methods & Research, 45*(3), 392-423.

Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies form qualitative research.* Chicago: Aldine.

Glomseth, R., & Gottschalk, P. (2009). Police personnel cultures: a comparative study of counter terrorist and criminal investigation units. *Criminal Justice Studies, 22*(1), 3-15.

Gómez, G., & Marrapodi, G. (2010). Formación policial aeroportuaria: del orden militar al modelo civil. En S. Frederic, O. Graciano, & G. Soprano (Edits.), *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas.* Rosario: Prohistoria Ediciones.

González, G. (2011). Mapeando el trabajo policial. La in/experiencia en el "oficio" como variable de diferenciación". *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, 32*, 53-86.

González, G., Claus, W., Ghiberto, L., & Spekuljak, P. (2017). *El subsistema fronterizo argentino: mercados ilegales, delito económico organizado y regulaciones estatales.* (G. González, Ed.) Buenos Aires: Café de las ciudades. Obtenido de https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57007.pdf

Guba, E., & Lincoln, Y. (1985). *Naturalistic Inquiry.* Beverly Hills: Sage Publications.

Guthmann, Y. (2019). El Ministerio Pùblico Fiscal (MPF) en Argentina: actores y prácticas. Apuntes de investigación. *Revista Argentina de Ciencia Política, 1*(23), 59-80. Recuperado el 19 de abril de 2021, de https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaargentinacienciapolitica/article/view/5011/4150

Gutiérrez, M. H. (2011). *Populismo punitivo y justicia expresiva.* Buenos Aires: Fabián J. Di Placido Editor.

Gutiérrez, M., & Costantino, G. (2020). Entre el arte y la técnica. La discrecionalidad policial en la investigación criminal. El caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en Argentina. *Política criminal, 15*(29). Obtenido de https://politcrim.com/wp-content/uploads/2020/05/Vol15N29A2.pdf

Helmke, G. (2002). The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy. *American Political Science Review, 96*(2), 291-303.

—. (2005). *Courts under constraints. Judges, generals and presidents in Argentina.* Nueva York: Cambridge University Press.

Helmke, G., & Sanders, M. (2006). Modeling Motivations: A Method for Inferring Judicial Goals from Behavior. *The Journal of Politics, 68*(4), 867-878.

Honorable Congreso de la Nación (HCN). (2004). *Mensaje del Presidente N. Kirchner en la Apertura de Sesiones Ordinarias ante la Asamblea Legislativa.* Obtenido de https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2004-03-01_Mensaje_Presidencial_Kirchner.pdf

Huber, J., & Shipan, C. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy.* Nueva York: Cambridge University Press.

Iaryczower, M., Spiller, P. T., & Tommasi, M. (2002). Judicial independence in unstable environments, Argentina 1935-1998. *American Journal of Political Science, 46*(4), 699-716.

Ingram, M. (2015). Judicial Power in Latin America. *Latin American Research Review, 50*(1), 250-260.

Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). (2011 [2006]). Estrategia para el fortalecimiento de la seguridad aeroportuaria. En P. d. (PSA), *Planificación en seguridad aeroportuaria* (págs. 17-197). Ezeiza: Ediciones de la PSA.

Jakobs, G., & Cancio Meliá, M. (2003). *Derecho penal del enemigo.* Madrid: Civitas Ediciones.

Johnson, C. (2010). *Police use of intelligence networks for reducing crime.* El Paso: LFB Scholarly Publishing.

Kapiszewski, D. (2012). *High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kapiszewski, D., & Taylor, M. (2008). Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America. *Perspectives on Politics, 6*(4), 741-767.

Kessler, G., & Focás, B. (2014). ¿Responsables del temor? Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina. *Nueva Sociedad*(249). Obtenido de https://nuso.org/articulo/responsables-del-temor-medios-y-sentimiento-de-inseguridad-en-america-latina/

Kiewiet, R., & McCubbins, M. (1991). *The Logic of Delegation.* Chicago: University of Chicago Press.

Legnani, N., & García Vila, G. (2010). Encontrando al policía. Modernización del proceso de selección para el ingreso a la PSA. *I Congreso Internacional de Psicología del Trabajo y las Organizaciones.* Buenos Aires.

Legnani, N., & Vázquez, J. C. (2008). Innovación en formación y capacitación policial: el caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. *Cuadernos de Seguridad*(8), 115-128.

—. (2009). El Sujeto y la profesión policial: el caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. *Mercopol*(3), 2-5.

Levy, J. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science, 25*(1), 1-18.

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review, 65*(3), 682-93.

Lipsky, M. (2010[1980]). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.* New York: Russell Sage Foundation.

Lorenc Valcarce, F. (2009). Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina. *Revista de Ciencia Política El Príncipe*(2), 83-107.

Lorenz, M. (2018). Definiendo la profesión policial. *Trabajo y Sociedad*(30), 347-369. Obtenido de https://www.unse.edu.ar/trabajoysociedad/30%20LORENZ%20MARIANA%20Profesion%20policial.pdf

Lorenz, M., & Galvani, M. (2020). Tensiones y descontentos en torno al traspaso de la Policía Federal Argentina. *CS*(31), 269-295. doi:https://doi.org/10.18046/recs.i31.3731

MacColman, L. (2020). *Coercive force, symbolic power, and fragmented urban publics: Understanding democratic police reform in Buenos Aires, Argentina.* Indiana: University of Notre Dame.

Magaloni, B. (2003). Authoritarianism, democracy and the Supreme Court: Horizontal exchange and the rule of law in Mexico. En S. Mainwaring, & C. Welna (Edits.), *Democratic Accountability in Latin America.* Oxford: Oxford University Press.

Maravall, J. M., & Przeworski, A. (Edits.). (2003). *Democracy and the rule of law.* Cambridge: Cambridge University Press.

Marenin, O. (2007). The Autonomy of the Police. En J. R. Greene (Ed.), *Encylopedia of Police Science* (págs. 86-88). Nueva York: Routledge.

Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2007). *Manual de metodología de las ciencias sociales.* Buenos Aires: Emecé.

Martini, S. (2002). Agendas policiales de los medios en la Argentina: la exclusión como un hecho natural. En S. Gayol, & G. Kessler, *Violencias, delitos y justicias: una aproximación histórica.* Buenos Aires: Manantial / UNGS.

Matus Acuña, J. P. (2006). ¿Por qué no bajan las tasas de criminalidad en Chile? *Revista de Derecho Penal y Criminología*(18), 533-567.

Matus Acuña, J. P., & Peña y Lillo Tolosa, M. C. (2012). Comentario crítico a la investigación de Sebastián Salinero Echeverría: `¿Por qué aumenta la población penal en chile? un estudio criminológico longitudinal´. *Ius et praxis, 18*(2), 333-340.

May, C. (2017). *Transnational Crime and the Developing World.* Washington DC: Global Financial Integrity.

McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science, 28*(1), 165-179.

Méndez, J., O´Donnell, G., & Pinheiro, P. (2002). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina.* Buenos Aires: Paidós.

Mill, J. S. (1882). *A System of Logic.* Nueva York: Harper & Brothers.

Miller, J. (2000). Evaluating the Argentine Supreme Court under Presidents Alfonsin and Menem (1983-1999). *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas, 7*(2), 369-434.

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2011). *Modelo argentino de seguridad democrática.* Buenos Aires: Ministerio de Seguridad.

Ministerio de Seguridad de la Nación. (2019a). *Una gestión con ideas. La doctrina de seguridad que abrazaron los argentinos.* Buenos Aires: Ministerio de Seguridad.

—. (2019b). *Informe: Logros obtenidos. 4 años de gestión Ministerio de Seguridad.* Buenos Aires: Ministerio de Seguridad.

Ministerio de Seguridad de la Nación; Ministerio de Educación de la Nación. (2015). *Lineamientos para la Mejora de la Formación de Profesionales en Seguridad Ciudadana.* Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/6b_lineamientos_rrhh_seguri.pdf

Moe, T. (1987). An assessment of the positive theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, *12*(4), 475-520.

Monjardet, D. (2010). *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública.* Buenos Aires: Prometeo.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos.* Nueva York: Naciones Unidas.

—. (2010). *Policía. Investigación de delitos. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal.* Viena: Naciones Unidas.

Osse, A. (2007). *Entender la labor policial: recursos para actividades de derechos humanos.* Madrid: Aminstía Internacional. Obtenido de https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r25244.pdf

Otamendi, A. (2014). ¿Demandas de seguridad o demandas de mano dura? El ´consenso punitivo´ en cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010). *Hologramática*(21), 115-174. Obtenido de https://cienciared.com.ar/ra/doc.php?n=1913

Palau, A., & Davesa, F. (2013). El impacto de la cobertura mediática de la corrupción en la opinión pública española. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), 144*(1), 97-124.

Pásara, L. (2010). El impacto de la reforma procesal penal en la seguridad ciudadana. *Derecho PUCP*, 55-67. doi:https://doi.org/10.18800/derechopucp.201002.002

Pereira, A., & Ungar, M. (2004). The persistence of the "mano dura": authoritarian legacies and policing in Brazil and the Southern Cone. En K. Hite, & P. Cesarini (Edits.). Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Perelman, M. (2011). Tramas institucionales de la represión. Relaciones entre política, justicia y policía en los casos de Mariano Ferreyra y del Parque Indamericano. *IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.* Obtenido de https://cdsa.aacademica.org/000-034/444.pdf

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino.* San Martín: UNSAM Edita.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Poe, S., Tate, N., & Keith, L. (1999). Repression of the human right to personal integrity revisited: A global cross-national study covering the years 1976-1993. *International Studies Quarterly, 43*(2), 291-313.

Policía Federal Argentina (PFA). (2020). *Plan Estratégico Institucional al 2030.* Buenos Aires: Policía Federal Argentina.

Procuración General de la Nación (PGN). (2007). *Apuntes sobre el sistema judicial y el Ministerio Público Fiscal de la República Argentina.* Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal.

—. (2016). *Plan de Desarrollo Institucional del Ministerio Público Fiscal de la Nación.* Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal. Obtenido de https://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2016/06/Plan_de_desarrollo_Institucional_MPF_digital.pdf

Ramos Rollón, M. L. (2004). *La Justicia Vista por los Jueces: Diagnostico del Funcionamiento de los Sistemas de Justicia Centroamericanos.* Salamanca: Universidad de Salamanca.

Ramseyer, M., & Rosenbluth, F. (1993). *Japan's political marketplace.* Cambridge: Harvard University Press.

Ratcliffe, J. (2007). *Integrated Intelligence and Crime Analysis: Enhanced Information Management For Law Enforcement Leaders.* Washington, DC: Police Foundation.

—. (2008). *Inteligence-led Policing.* Portland: Willan Publishing.

Renoldi, B. (2005). "Somos los que encarnamos la sociedad". Jueces federales y narcotráfico en la frontera Argentina-Paraguay. *Intersecciones en Antropología*(6), 167-186.

—. (2010). Persona, agencia y estado: rutinas de instrucción judicial en el proceso federal argentino. *Cuadernos de Antropología Social*(32), 95-120.

Rico, J. (1997). *Justicia penal y transición democrática en América Latina.* México: Siglo XXI Editores.

Rico, J., & Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina hacia una política integral.* México: Siglo XXI Editores.

Ríos, A. (2014). Estudiar lo policial. *Sociológica, 84*, 87-118.

Rios-Figueroa, J. (2006). *Institutional Models of Judicial Independence and Corruption in Latin America.* Tesis doctoral, New York University, Department of Political Science.

Rodrigo, R. (2013). *Reforma y contrarreforma policial en el caso de la Provincia de Buenos Aires (2004-2011): sus implicancias políticas.* San Andrés: Tesis de Licenciatura.

Rodríguez Alzueta, E. (2018). La desmonopolización de la violencia: la subordinación negociada y encantada en las policías argentinas. *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*(2).

Rodríguez Estévez, J. M. (Ed.). (2005). *El conflicto de roles en el sistema penal federal argentino. La perspectiva de jueces, fiscales y policías.* Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.

Rodríguez Ferreira, O., & Shirk, D. (2015). *Criminal Procedure Reform in Mexico, 2008-2016. The Final Countdown for Implementation.* San Diego: Justice in Mexico, University of San Diego. Obtenido de https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/10/151008_FINALCOUNTDOWN_Full-Finallow-res.pdf

Rodríguez, C. A., Uprimny, R., & García-Villegas, M. (2003). Justice and society in Colombia: A sociolegal analysis of Colombian courts. En L. Friedman, & R. Pérez Perdomo (Edits.), *Legal Culture in the Age of Globalization: Latin America and Latin Europe.* Stanford: Stanford University Press.

Rohlfing, I. (2012). *Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework.* Nueva York: Palgrave Macmillan.

Ruiz, M. C. (2014). La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*(5), 122-133. Obtenido de https://www.saece.com.ar/relec/revistas/5/art2.pdf

Runza, R. (2005). *La Nueva Policía de Seguridad Aeroportuaria: ¿Continuidad o Cambio?* Recuperado el 13 de junio de 2016, de Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires: http://www.ieeba.com.ar/textos/runza/La-Nueva-Policia-de-Seguridad-Aeroportuaria.doc

Sain, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

—. (2004). *Política, policía y delito. La red bonaerense.* Buenos Aires: Capital Intelectual.

—. (2008). *El Leviatán Azul. Policía y Política en la Argentina.* Buenos Aires: Siglo XXI.

—. (2011a). Cambio institucional y nueva policía en Argentina. La creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria en la Argentina (2005-2009). *V Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.* Brasilia.

—. (2011b). El amague La política de seguridad pública durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007). *VI Congreso Argentino de Administración Pública "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social".* Resistencia.

—. (2012). Un paso adelante, dos pasos atrás. El kirchnerismo ante la cuestión policial (2003-2012). *Delito y Sociedad, 2*(34), 67-99. doi:https://doi.org/10.14409/dys.v2i34.5672

—. (2015). *La regulación del narcotráfico en la provincia de Buenos Aires.* Buenos Aires: Editorial UMET.

Salinero Echeverría, S. (2012). ¿Por qué aumenta la población penal en Chile? Un estudio criminológico longitudinal. *Ius et Praxis, 18*(1), 113-150. doi:http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122012000100005

Schedler, A., Diamond, L., & Plattner, M. (Edits.). (1999). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies.* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly, 61*(2), 294-308.

Sirimarco, M. (Ed.). (2010). *Estudiar la policía: la mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial.* Buenos Aires: Teseo.

Skocpol, T., & Somers, M. (1980). The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History, 22*(2), 174-197.

Soberling, K., & Auyero, J. (2019). Collusion and Cynism at the Urban Margins. *Latin America Research Review, 54*(1), 222-236.

Soifer, H. (2021). Original article: Shadow Cases in Comparative Research. *Qualitative & Multi-Method Research, 18*(2), 9-18. doi:10.5281/zenodo.4046562

Souto Zabaleta, M., Delfino, P., & Sarti, S. (2019). *Análisis de sentencias judiciales por infracción a la Ley 27.737 y por el delito de contrabando de estupefacientes en el ámbito de la justicia federal (2014-2016).* Buenos Aires: Ministerio de Seguridad.

Sozzo, M. (2005). *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos.* Santa Fe: Ediciones UNL.

—. (2014). Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina. *Cuestiones De Sociología*(10). Obtenido de https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a03

—. (2016). Postneoliberalismo y política penal en la Argentina (2003/2014). En M. Sozzo (Ed.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (págs. 189-283). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado el 09 de junio de 2022, de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160404115404/Postneoliberalismo_penalidad.pdf

Tiede, L. (2012). Criminal Law Reform: Enhancing Defendants' Rights and Citizen Security. *Latin American Politics and Society, 54*(03), 65-93. doi:doi:10.1111/j.1548-2456.2012.00165.x

Tong, F. (2014). *Privados de libertad por delitos de drogas: situación actual y desafíos de políticas.* Lima: UNODC Perú y Ecuador.

Uildriks, N. (2010). *Mexico´s Unrule of Law. Implementing human rights in police and judicial reform under democratizacion.* Lanham: Lexington Books.

Vallinder, T. (1995). When the courts go marching in. En C. N. Tate, & T. Vallinder (Edits.), *The Global Expansion of Judicial Power.* New York: New York University Press.

van Zyl Smit, J. (2016). *Judicial Appointments in Latin America: The Implications of Tenure and Appointment Processes.* Bingham Centre for the Rule of Law.

Zajac, J. (2021). Gendarmería Nacional Argentina y la gestión de los conflictos y la violencia en barrios informales del sur de la Ciudad de Buenos Aires. *RUNA, Archivo para las Ciencias del Hombre, 42*(1), 351-368. doi:https://doi.org/10.34096/runa.v42i1.8731

Artículos periodísticos

Ámbito, 15.08.2017. “Bullrich: "No voy a cometer la injusticia de tirar un gendarme por la ventana para sacarme responsabilidades"”. Disponible en: https://www.ambito.com/politica/bullrich-no-voy-cometer-la-injusticia-tirar-un-gendarme-la-ventana-sacarme-responsabilidades-n3993852. .

CELS, 15.12.2010. “Ministerio de Seguridad: una oportunidad histórica”. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/2010/12/ministerio-de-seguridad-una-oportunidad-historica/.

Clarín, 15.09.2016. “Macri, sobre el carnicero que mató al ladrón: «Debería estar con su familia»”. Disponible en: https://www.clarin.com/policiales/macri-carnicero-mato-ladron-deberia-familia_0_H1NRfMOn.html.

Clarín, 27.11.2017. “El Gobierno defendió el accionar en el sur y criticó al juez: «En el lugar todavía están los violentos»”. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/patricia-bullrich-german-garavano-muerte-joven-mapuche-frente-grupos-violentos-respetan-ley-reconocen-argentina_0_HJCW7cFxM.html.

El Cronista, 14.12.2017. “Protesta violenta y represión: hubo palos, piedras, gases y balas de goma afuera del Congreso”. Disponible en: https://www.cronista.com/economia-politica/Otro-dia-imposible-asi-seran-los-cortes-en-la-zona-de-Congreso-20171214-0057.html.

La Nación 30.08.2016. “Mauricio Macri lanzó el plan «Argentina sin narcotráfico»: «Este compromiso no va a quedar en una foto»”. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-lanzo-el-plan-argentina-sin-narcotrafico-este-compromiso-no-va-a-quedar-en-una-foto-nid1932963/.

La Nación, 01.02.2018. “Mauricio Macri, a Chocobar: "Estoy orgulloso de que haya un policía como vos, al servicio de los ciudadanos"”. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/politica/mauricio-macri-a-chocobar-estoy-orgulloso-de-que-haya-un-policia-como-vos-al-servicio-de-los-ciudadanos-nid2105660/.

Página12, 20.04.2004. “Las medidas”. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-34344-2004-04-20.html.

PERFIL 06.08.2016. “Justicia Legítima es una asociación civil, no es una asociación ilícita”. Disponible en: https://www.perfil.com/noticias/politica/justicia-legitima-es-una-asociacion-civil-no-es-una-asociacion-ilicita.phtml.

PERFIL, 18.02.2016. “Patricia Bullrich presentó el protocolo antipiquetes: "Si no se van a los cinco o diez minutos, los sacamos"”. Disponible en: https://www.perfil.com/noticias/politica/patricia-bullrich-presento-el-protocolo-antipiquetes-si-no-se-van-a-los-cinco-o-diez-minutos-los-sacamos-20160218-0007.phtml.

Telam, 17.05.2013. “El 24 de marzo de 2004, el día que Kirchner hizo bajar el cuadro del Colegio Militar”. Disponible en: https://www.telam.com.ar/notas/201305/17971-el-24-de-marzo-de-2004-el-dia-que-kirchner-hizo-bajar-el-cuadro-del-colegio-militar.html.

Normativa consultada (entre paréntesis se indica la fecha de sanción)

Constitución Nacional. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm.

Ley N° 3.445. Prefectura General de Puertos (20/10/1896). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=284610.

Ley N° 11.179 (T.O. 1984 actualizado). Código Penal de la Nación. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm.

Ley N° 12.367. Creación y organización de Gendarmería Nacional (28/07/1938). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=46323.

Ley N° 13.891. Ratificación de decretos-leyes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (30/09/1949). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=26801.

Ley N° 14.467. Convalidación de decretos-leyes (05/09/1958). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181278/norma.htm.

Ley N° 18.398. Ley General de la Prefectura Naval Argentina (10/10/1969). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46324/texact.htm.

Ley N° 19.349. Ley de Gendarmería Nacional (25/11/1971). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38871/texact.htm.

Ley N° 21.521. Creación de la Policía Aeronáutica Nacional (31/01/1977). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26799/norma.htm.

Ley N° 21.965. Ley para el personal de la Policía Federal Argentina (27/03/1979). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/45954/texact.htm#1.

Ley N° 22.362. Ley de Marcas y Designaciones (26/12/1980). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/18803/texact.htm.

Ley N° 22.415. Código aduanero (05/02/1981). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/texact.htm.

Ley N° 22.520. Ley de Ministerios (18/12/1981). (T.O. 1992). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm.

Ley N° 23.737. Narcotráfico. Modificación del Código Penal de la Nación (21/09/1989). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm.

Ley N° 23.984. Código Procesal Penal de la Nación (21/08/1991). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/383/texact.htm.

Ley N° 24.050. Justicia Nacional. (06/12/1991). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/449/texact.htm.

Ley N° 24.059. Ley de Seguridad Interior (18/12/1991). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm.

Ley N° 24.588. Intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires (08/11/1995). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/30444/texact.htm.

Ley N° 24.769. Régimen Penal Tributario (19/12/1996). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41379/texact.htm.

Ley N° 24.946. Ley Orgánica del Ministerio Público (11/03/1998). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49874/texact.htm.

Ley N° 25.520. Ley de Inteligencia Nacional (27/11/2001). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm.

Ley N° 25.882. Modificación del Código Penal de la Nación (07/04/2004). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94458/norma.htm.

Ley N° 25.886. Modificación del Código Penal de la Nación (14/04/2004). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94769/norma.htm.

Ley N° 25.891. Servicios de comunicaciones móviles (28/04/2004). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/95221/norma.htm.

Ley N° 26.052. Estupefacientes. Modificación de la Ley N° 23.737 (27/07/2005). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/109264/texact.htm.

Ley N° 26.102. Ley de Seguridad Aeroportuaria (31/05/2006). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/117238/texact.htm.

Ley N° 26.246. Creación de distritos judiciales federales (25/04/2007). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/128116/norma.htm.

Ley N° 26.683. Modificación del Código Penal. Delitos contra el orden económico y financiero. (01/06/2011). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183497/norma.htm.

Ley N° 27.063. Código Procesal Penal Federal (04/12/2014) (T.O. 2019). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239340/texact.htm.

Ley N° 27.126. Creación de la Agencia Federal de Inteligencia. Modificación Ley N° 25.520 (25/02/2015). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/243821/norma.htm.

Ley N° 27.146. Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal y Nacional Penal (10/06/2015). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248174/texact.htm.

Ley N° 27.148. Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (10/06/2015). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248194/texact.htm.

Ley N° 27.149. Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa (10/06/2015). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248189/texact.htm.

Ley N° 27.150. Implementación del Código Procesal Penal Federal (10/06/2015). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248181/texact.htm.

Ley N° 27.272. Modificación del Código Procesal Penal de la Nación. Incorporación del procedimiento en casos de flagrancia (07/09/2016). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268408/norma.htm.

Ley N° 27.304. Modificación del Código Procesal Penal de la Nación. Incorporación de la figura del arrepentido (19/10/2016). Disponible en:

http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/267115/norma.htm.

Ley N° 27.319. Herramientas para la investigación de delitos complejos (02/11/2016). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268004/norma.htm.

Ley N° 27.482. Modificación de la Ley N° 27.063, Código Procesal Penal Federal (06/12/2018). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318536/norma.htm.

Ley N° 27.706. Aprobación del convenio de transferencia de las facultades de seguridad al GCBA (10/12/2020). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/345677/norma.htm.

Decreto-Ley N° 333/1958. Ley Orgánica de la Policía Federal Argentina (14/01/1958). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20983/texact.htm.

Decreto DNU N° 7/2019. Modificación de la Ley de Ministerios (10/12/2019). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333138/norma.htm.

Decreto DNU N° 13/2015. Modificación de la Ley de Ministerios (10/12/2015). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm.

Decreto N° 15/2016. Modificación del organigrama de la Administración Pública Nacional (05/01/2016). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257557/norma.htm.

Decreto N° 21/2007. Modificación del organigrama de la Administración Pública Nacional (10/12/2007). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135951/texact.htm.

Decreto N° 50/2019. Estructura organizativa de la Administración Pública Nacional (19/12/2019). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333138/norma.htm.

Decreto N° 118/2019. Aprobación del texto ordenado del Código Procesal Penal Federal (07/02/2019). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/319681/norma.htm.

Decreto N° 145/2005. Creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (22/02/2005). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/104008/texact.htm.

Decreto N° 147/2005. Designación del Interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. (22/02/2005). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/104009/norma.htm.

Decreto N° 159/2003. Organigrama del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (05/06/2003). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86012/texact.htm.

Decreto N° 174/2018. Organigrama de la Administración Pública Nacional (02/03/2018). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307419/texact.htm.

Decreto N° 222/2003. Procedimiento para el nombramiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (19/06/2003). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86247/texact.htm.

Decreto DNU N° 257/2015. Modificaciones al Código Procesal Penal de la Nación (24/12/2015). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257347/norma.htm.

Decreto N° 328/2012. Organigrama del Ministerio de Seguridad (07/03/2012). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/194678/texact.htm.

Decreto DNU N° 355/2002. Modificación Ley de Ministerios (21/02/2002). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72483/texact.htm.

Decreto N° 357/2002. Organigrama de la Administración Pública Nacional (21/02/2002). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm.

Decreto N° 438/1992. Aprobación del texto ordenado de la Ley de Ministerios (12/03/1992). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8476/norma.htm.

Decreto N° 579/2003. Adhesión a la Convención sobre la imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (08/08/2003). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87583/norma.htm.

Decreto N° 588/2003. Procedimiento para el nombramiento del Procurador General de la Nación, del Defensor General de la Nación y de los miembros del Ministerio Público Fiscal y de la Defensa (13/08/2003). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87634/texact.htm.

Decreto N° 678/2012. Creación de la Comisión para la Elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización e Integración del Código Penal de la Nación (07/05/2012). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196961/norma.htm.

Decreto N° 836/2008. Régimen profesional del personal policial de la PSA (19/05/2008). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140789/texact.htm.

Decreto N° 849/2002. Modificación de la Reglamentación de la Ley Nº 18.398 y sus modificatorias, aprobada por el Decreto Nº 6242/71 y sus modificatorios (22/05/2002). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/74527/norma.htm.

Decreto N° 862/2017. Organigrama del Ministerio de Seguridad (26/10/2017). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333138/norma.htm.

Decreto N° 864/2011. Operativo Unidad Cinturón Sur (28/06/2011). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183793/norma.htm.

Decreto N° 1015/1997. Estructura organizativa del Ministerio del Interior (29/09/1997). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46252/norma.htm.

Decreto DNU N° 1066/2004. Modificación de la Ley de Ministerios (20/08/2004). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97635/norma.htm.

Decreto N° 1091/2011. Operativo Escudo Norte (20/07/2011). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/184698/norma.htm.

Decreto N° 1190/2009. Régimen profesional del personal civil de la PSA (04/09/2009). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/157537/norma.htm.

Decreto DNU N° 1210/2002. Modificación de la Ley de Ministerios (10/07/2002). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75801/norma.htm.

Decreto N° 1418/2002. Estructura organizativa del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (08/08/2002). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76695/norma.htm.

Decreto N° 1581/2001. Cooperación internacional en materia penal (05/12/2001). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70794/norma.htm.

Decreto N° 1669/2001 (17/12/2001). Plan de carrera del personal de Gendarmería Nacional. Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70973/texact.htm.

Decreto N° 1742/2012. Estructura organizativa del Ministerio de Seguridad (20/09/2012). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/202413/norma.htm.

Decreto N° 1755/2008. Estructura organizativa del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (23/10/2008). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/146393/texact.htm.

Decreto N° 1854/2007. Modificación Ley de Ministerios (06/12/2007). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135315/norma.htm.

Decreto N° 1866/1983. Reglamentación de la ley para el personal de la Policía Federal Argentina (26/07/1983). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21716/texact.htm.

Decreto N° 1993/2010. Creación del Ministerio de Seguridad. Modificación Ley de Ministerios (14/12/2010). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176543/norma.htm.

Decreto N° 2009/2010. Organigrama del Ministerio de Seguridad (15/12/2010). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/177671/norma.htm.

Decreto N° 2099/2010. Instrucciones al Director Nacional de Gendarmería y al Prefecto Nacional Naval para profundizar las actividades prevencionales y resguardar la seguridad ciudadana (29/12/2010). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/177325/norma.htm.

Decreto Secreto N° 2322/1967. Reglamentación de la Ley Orgánica para el Cuerpo de Informaciones de Coordinación Federal de la PFA (06/04/1967). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/251871/norma.htm.

Decisión Administrativa N° 6/2018. Distribución del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2018 (12/01/2018). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305847/norma.htm.

Decisión Administrativa N° 10/2016. Distribución del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016 (19/01/2016). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258022/norma.htm.

Decisión Administrativa N° 12/2019. Distribución del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2019 (10/01/2019). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318716/norma.htm.

Resolución Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos N° 38/2003. Organismos de inteligencia de las fuerzas de seguridad y policiales (10/07/2003). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87066/norma.htm.

Resolución Ministerio de Seguridad N° 40/2016. Creación de la Comisión de Transferencia Progresiva de la Policía Federal Argentina (02/02/2016). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res-40-2016.pdf.

Resolución Ministerio de Seguridad N° 248/2016. Creación del Consejo de Planificación Estratégica para el Rediseño Institucional de la PFA (13/06/2016). Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/146987/20160622.

Resolución Ministerio de Seguridad N° 600/2014. Creación de la especialidad investigación criminal en el escalafón seguridad de la PFA. Plan de desarrollo profesional del personal superior de la PFA (18/07/2014).

Resolución Ministerio de Seguridad N° 757/2018. Pautas de Organización del Servicio de Protección de Estado y Custodia (20/09/2018). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-757-2018-314713/texto.

Resolución Ministerio de Seguridad N° 933/2012. Creación del Programa sobre Uso de la Fuerza y Empleo de Armas de Fuego (30/08/2012). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204821/norma.htm.

Resolución Ministerio de Seguridad N° 956/2018. Reglamento general para el empleo de las armas de fuego por parte de los miembros de las fuerzas federales de seguridad (27/11/2018). Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316948/norma.htm.

Resolución Ministerio de Seguridad N° 1015/2012. Estructura Orgánica y Funcional de la PSA (06/09/2012). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/202210/texact.htm.

Resolución Ministerio de Educación N° 1363/2012. Reforma del Estatuto del Instituto Universitario de la PFA (14/08/2012). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=201283.

Disposición PSA N° 54/2014. Ciclo de Entrenamiento Policial Permanente.

Disposición PSA N° 235/2010. Curso de Oficiales de la PSA.

Disposición PSA N° 849/2019. Plan de carrera profesional del personal policial de la PSA (11/09/2019). Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/325000-329999/328399/norma.htm.

Gendarmería Nacional Argentina (GNA). 2004. Reglamento interno de servicio (RVG-221-01) (10/2004). Disponible en: https://serpegen.gna.gob.ar/library/RVG-221-01%20SERVICIO%20INTERNO.PDF.

Resolución Consejo Académico IUPFA N° 57/2018. Planes de estudio de la Escuela de Inteligencia Criminal (26/12/2018).

Anexos

Anexo I. Listado de entrevistados

#	Grado / Cargo	Institución	Función general	Fecha
1	Subinspector	PSA	Investigación	18/08/2016
2	Oficial Jefe	PSA	Prevención	15/09/2016
3	Oficial Mayor	PSA	Prevención	15/09/2016
4	Oficial Mayor	PSA	Inteligencia Criminal	15/09/2016
5	Oficial Mayor	PSA	Prevención	15/09/2016
6	Subinspector	PSA	Investigación	16/09/2016
7	Oficial Principal	PSA	Investigación	16/09/2016
8	Inspector	PSA	Investigación	16/09/2016
9	Oficial Jefe	PSA	Investigación	16/09/2016
10	Secretario de juzgado federal	PJ	Poder Judicial	07/10/2016
11	Secretario de juzgado federal	PJ	Poder Judicial	07/10/2016
12	Secretario de fiscal federal	MPF	Ministerio Público Fiscal	21/10/2016
13	Comisionado Mayor	PSA	Inteligencia Criminal	28/10/2016
14	Inspector	PSA	Prevención	15/11/2016
15	Subinspector	PSA	Prevención	15/11/2016
16	Subinspector	PSA	Prevención	15/11/2016
17	Oficial Jefe	PSA	Prevención	25/11/2016
18	Oficial Ayudante	PSA	Prevención	25/11/2016
19	Oficial Principal	PSA	Prevención	25/11/2016
20	Inspector	PSA	Prevención	25/11/2016
21	Inspector	PSA	Prevención	25/11/2016
22	Inspector	PSA	Investigación	25/11/2016
23	Oficial Mayor	PSA	Investigación	25/11/2016
24	Inspector	PSA	Investigación	25/11/2016
25	Secretario juzgado federal	PJ	Poder Judicial	06/12/2016
26	Secretario juzgado federal	PJ	Poder Judicial	07/12/2016
27	Fiscal federal	MPF	Ministerio Público Fiscal	14/12/2016
28	Fiscal federal	MPF	Ministerio Público Fiscal	20/12/2016
29	Oficial Mayor	PSA	Prevención	27/04/2017
30	Subinspector	PSA	Investigación	28/04/2017
31	Oficial Jefe	PSA	Investigación	28/04/2017

#	Grado / Cargo	Institución	Función general	Fecha
32	Prefecto Principal	PNA	Educación	13/07/2018
33	Comisionado Mayor	PSA	Educación	02/08/2018
34	Comisario Mayor	PFA	Educación	22/08/2018
35	Comandante Mayor	GNA	Educación	11/09/2018
36	Prefecto Mayor	PNA	Prevención	05/10/2018
37	Prefecto Principal	PNA	Prevención / Investigación	08/10/2018
38	Ayudante Mayor	PNA	Prevención	08/10/2018
39	Subprefecto	PNA	Investigación	12/10/2018
40	Ayudante Principal	PNA	Investigación	12/10/2018
41	Ayudante Principal	PNA	Prevención	12/10/2018
42	Prefecto Mayor	PNA	Prevención	12/10/2018
43	Prefecto Principal	PNA	Prevención / Investigación	12/10/2018
44	Prefecto Principal	PNA	Prevención	18/10/2018
45	Prefecto General	PNA	Educación	19/10/2018
46	Oficial Auxiliar	PNA	Prevención	25/10/2018
47	Ayudante de Tercera	PNA	Prevención	25/10/2018
48	Inspector	PSA	Prevención	07/11/2018
49	Oficial Jefe	PSA	Prevención	07/11/2018
50	Comandante General	GNA	Educación	07/11/2018
51	Oficial Jefe	PSA	Prevención	14/11/2018
52	Oficial Principal	PSA	Prevención	14/11/2018
53	Subinspector	PSA	Prevención	14/11/2018
54	Oficial Mayor	PSA	Prevención	15/11/2018
55	Comandante Principal	GNA	Prevención	15/11/2018
56	Comandante Principal	GNA	Prevención	15/11/2018
57	Suboficial Mayor	GNA	Prevención	15/11/2018
58	Prefecto Mayor	PNA	Prevención	15/11/2018
59	Subprefecto	PNA	Prevención	15/11/2018
60	Ayudante Principal	PNA	Prevención	15/11/2018
61	Oficial Jefe	PSA	Prevención	16/11/2018
62	Comisionado General	PSA	Prevención	16/11/2018
63	Oficial Jefe	PSA	Prevención	16/11/2018
64	Subinspector	PSA	Prevención	16/11/2018
65	Comisario	PFA	Prevención	16/11/2018
66	Oficial Jefe	PSA	Educación	21/11/2018
67	Comisario Inspector	PFA	Investigación	06/12/2018

#	Grado / Cargo	Institución	Función general	Fecha
68	Comisario Inspector	PFA	Investigación	07/12/2018
69	Comisionado General	PSA	Prevención	10/12/2018
70	Inspector	PSA	Prevención	11/12/2018
71	Subinspector	PSA	Prevención	11/12/2018
72	Oficial Jefe	PSA	Prevención	11/12/2018
73	Comisionado General	PSA	Prevención / Investigación	11/12/2018
74	Alférez	GNA	Investigación	11/12/2018
75	Comandante Principal	GNA	Prevención	11/12/2018
76	Prefecto Principal	PNA	Prevención	11/12/2018
77	Subprefecto	PNA	Prevención	11/12/2018
78	Ayudante 3ra	PNA	Prevención	11/12/2018
79	Subinspector	PSA	Prevención	12/12/2018
80	Comandante	GNA	Prevención	12/12/2018
81	Subcomisario	PFA	Investigación	12/12/2018
82	Prefecto Principal	PNA	Prevención / Investigación	12/12/2018
83	Alférez	GNA	Investigación	08/01/2019
84	Comandante	GNA	Prevención	08/01/2019
85	Sargento	GNA	Prevención	08/01/2019
86	Comandante	GNA	Investigación	09/01/2019
87	Comisionado Mayor	PSA	Investigación	09/01/2019
88	Inspector	PSA	Investigación	09/01/2019
89	Inspector	PSA	Investigación	09/01/2019
90	Sargento 1°	GNA	Investigación	09/01/2019
91	Cabo	GNA	Investigación	09/01/2019
92	Comisario Inspector	PFA	Prevención	09/01/2019
93	Comisario Mayor	PFA	Prevención	09/01/2019
94	Comandante Principal	GNA	Prevención	10/01/2019
95	Subinspector	PSA	Investigación	10/01/2019
96	Oficial Principal	PFA	Investigación	10/01/2019
97	Comisario	PFA	Prevención	10/01/2019
98	Juez federal	PJ	Poder Judicial	12/04/2019

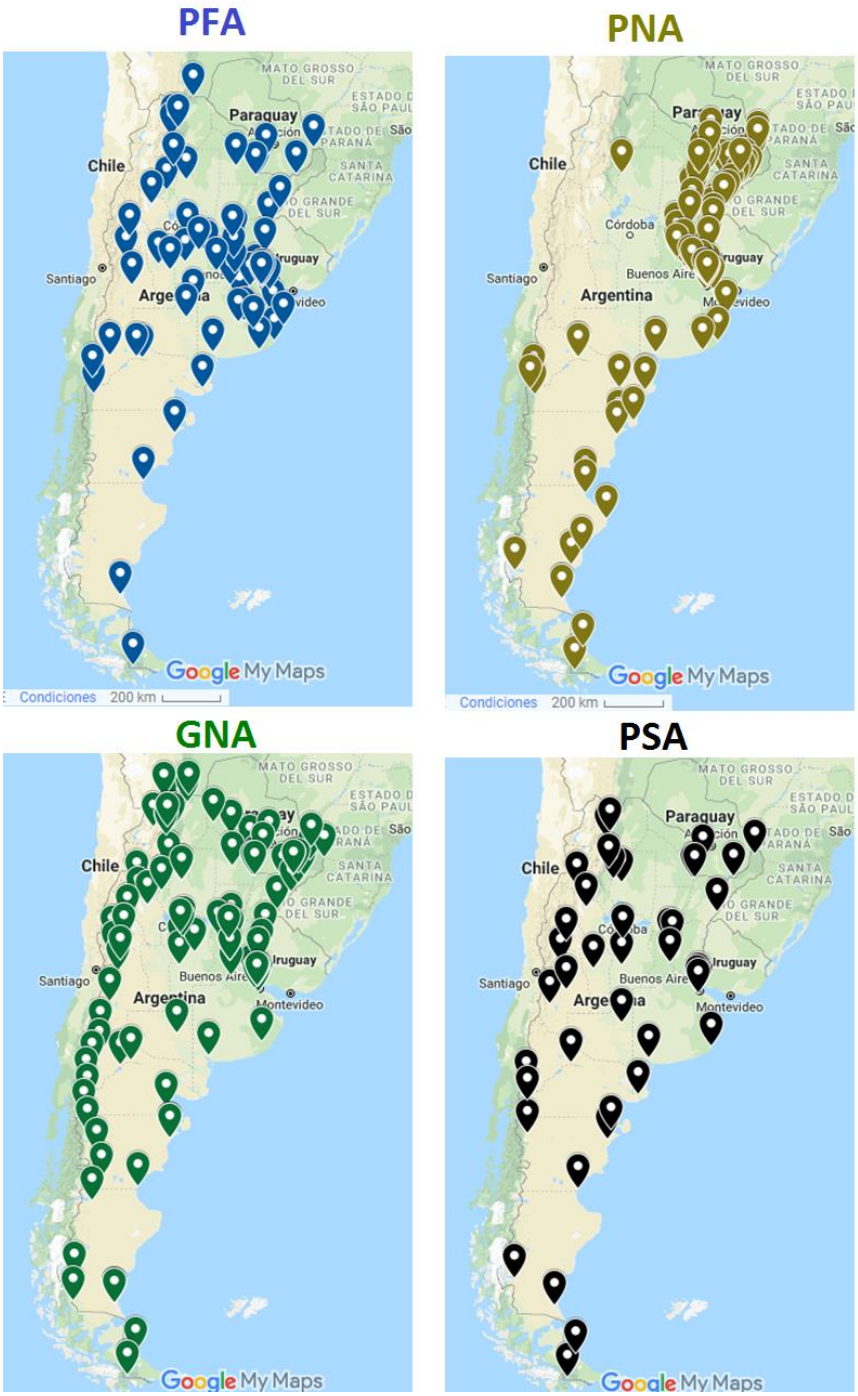
Fuente: Elaboración propia

Anexo II. Grados jerárquicos de las fuerzas policiales y de seguridad federales

	PFA	PSA	GNA	PNA
Oficiales superiores	Comisario general Comisario mayor Comisario inspector	Comisionado general Comisionado mayor	Comandante general Comandante mayor	Prefecto general Prefecto mayor
Oficiales jefes	Comisario Subcomisario	Inspector Subinspector	Comandante principal Comandante	Prefecto principal Prefecto
Oficiales subalternos	Principal Inspector Subinspector Ayudante	Oficial jefe Oficial mayor Oficial principal Oficial ayudante	Segundo comandante Primer alférez Alférez Subalférez	Subprefecto Oficial principal Oficial auxiliar Oficial ayudante
Suboficiales superiores	Suboficial mayor Suboficial auxiliar Suboficial escribiente Sargento primero	-	Suboficial mayor Oficial principal Sargento ayudante Sargento primero	Ayudante mayor Ayudante principal
Suboficiales subalternos	Sargento Cabo primero Cabo	-	Sargento Cabo primero Cabo	Ayudante de 1ra Ayudante de 2da Ayudante de 3ra Cabo primero Cabo segundo
Agentes (Tropa)	Agente Bombero	-	Gendarme I Gendarme II	Marinero Marinero I Marinero II

Fuente: Elaboración propia

Anexo III. Distribución territorial de las delegaciones de las fuerzas policiales y de seguridad federales



Fuente: Elaboración propia en base a normativa e información en sitios web institucionales[i]. Datos correspondientes a 2019.

[i] Para PFA: https://www.argentina.gob.ar/policiafederal/delegaciones. PSA: Res. MS 1015/2012 y modif.
GNA: https://prensagendarmeria.gob.ar/contacto-telefonos-utiles.
PNA: https://www.histarmar.com.ar/Prefectura/indicedestacamentos/IndiceDestacamentosPrefectura.htm y http://sitiowcontingencia.prefecturanaval.gov.ar/web/es/html/inst_organizacion_new.php (acceso 23.08.2019).